CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 7, No. 3, AUTUMN 2006

National Defence Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.

- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.

- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca.

- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. Graphs, charts, etc. should NOT be embedded in the manuscript, but should be saved as separate documents. Photographs and maps may be submitted in original form or as electronic documents; if originals are sent they will be returned to the author. Graphs sent electronically should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Illustrations in a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).

- Manuscripts should conform to standard academic style, using *Oxford English* or *Petit Robert* spelling, with endnotes rather than footnotes. Endnotes must NOT be embedded by the word processing programme: superscript numerals should be typed in the appropriate place, and the notes typed as text at the end of the main body.

- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.

- All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in *Canadian Military Journal* to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by *Canadian Military Journal*, the Editorial Board or Department of National Defence.

CONTENTS

2008-02385/

3 EDITOR'S CORNER

AFGHANISTAN

6 OUTSIDE THE WIRE – SOME LEADERSHIP CHALLENGES IN AFGHANISTAN
by Colonel Bernd Horn

15 TRANSFORMATION AND AIRSPACE OPERATIONS IN AFGHANISTAN
by Captain L.A. Shrum

OTHER PLACES AND PEOPLE

25 THE CASE FOR INTERNATIONAL TRUSTEESHIP IN HAITI
by Major Michael T. Ward

35 THE UNITED STATES UNIFIED COMMAND PLAN
by Lieutenant Colonel Marcus Fielding, Australian Army

41 FROM COLD WARRIORS TO EXPEDITIONARY FORCES – THE CURRENT CHALLENGES FACING THE GERMAN ARMED FORCES
by Major J.P.F. Lepine

PRINCIPLES OF WAR REVISITED

51 PRINCIPLES OF WAR FOR THE NEW AGE
by Doctor David Harries

59 THE MORE THINGS CHANGE, THE MORE THEY STAY THE SAME: THE PRINCIPLES OF WAR AND THE REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS
by Robert S. Bolia

HISTORY

63 COLD WAR AIR POWER CHOICES FOR THE RCAF: PAUL HELLYER AND THE SELECTION OF THE CF-5 *FREEDOM FIGHTER*
by Major Ray Stouffer

75 "WE FEW, WE HAPPY FEW..." CANADIAN GENERALSHIP IN THE FIRST WORLD WAR
by Major John R. Grodzinski

VIEWS AND OPINIONS

88 AFGHANISTAN: REALISTIC EXPECTATIONS
by Louis A. Delvoie

91 'BACK TO THE FUTURE': A NEW GOLDEN AGE FOR THE AIR RESERVE?
by Doctor Allan English

94 COMMENTARY
by Martin Shadwick

96 BOOK REVIEWS

Cover
APPROACH TO VILLA GRANDE
Painting by:
Major Charles Comfort
19710261-2131 CWM

OUTSIDE THE WIRE – SOME LEADERSHIP CHALLENGES IN AFGHANISTAN

TRANSFORMATION AND AIRSPACE OPERATIONS IN AFGHANISTAN

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

CMJ

How to Contact Us

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

THE CASE FOR INTERNATIONAL TRUSTEESHIP IN HAITI

THE UNITED STATES UNIFIED COMMAND PLAN

FROM COLD WARRIORS TO EXPEDITIONARY FORCES – THE CURRENT CHALLENGES FACING THE GERMAN ARMED FORCES

CANADIAN
MILITARY
JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148

Editorial Consultant
Dr. Guy Monette
(613) 541-6000 ext. 8074

Publication Manager
Monica Muller
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary
Martin Shadwick

Production
Art Direction ADM(PA) DMCS CS06-0288

Oversight Committee

Chairman

Major General P.R. Hussey, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Dr. J.A. Barrett, Director Learning Management CDA
Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMJ
Colonel Jim Cottingham, representing CAS
Dr. John Cowan, Principal, RMC
Commander E. Deslauriers, representing DMTE
Major Andrew Godefroy, representing DGLCD
Colonel Bernd Horn, Director Canadian Forces Leadership Institute CDA
Colonel M.D. Hodgson, Director Professionnal Development CDA
Commander Guy Phillips, representing JAG RMC

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major Michael Boire
Major Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Colonel Stephen Eyres
Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Commander Greg Hannah
Professor Michael Hennessy
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Chief Warrant Officer R.D. Lamothe
Lieutenant-Colonel David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Major (ret'd) Jean Morin
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Professor Joel Sokolsky
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation 'TOQ' at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the *Journal*.

EDITOR'S CORNER

Yet another autumn is upon us, so rake up those leaves and then settle in with our latest issue. By now, interested readers will note that the Finder's Index referenced in the Summer edition is fully up and running. As promised, this catalogue of all material published in the *Canadian Military Journal* since its inception in 1999 is also a living thing, and it will be routinely updated. We sincerely hope it will prove to be a useful research tool for our readership.

We lead this issue with a brace of articles dealing with Canadian operations in Afghanistan. The Director of the Canadian Forces Leadership Institute at the Canadian Defence Academy, Colonel Bernd Horn, takes the point with a riveting first-person recollection of an engagement with a suicide bomber while on a recent deployment to the Kandahar City area. The incident paints a graphic picture of some of the many challenges facing our troops operating in the region, and it "raises a large number of leadership challenges and issues at the tactical, operational and strategic levels." Next up, Captain Linda Shrum homes in on some issues related to transformation within the context of the current NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) operating in Afghanistan. Her primary concerns address fratricide, assuring freedom of movement for the tactical commander, and ensuring that tactical tasks do not jeopardize strategic goals. While deployed to the region at the Kabul Multinational Brigade Headquarters (KMNB HQ), she helped develop a joint Tactical Airspace Operations Cell (TASOC), and she uses her own observations and experiences as a case study of ways to improve operational control at the tactical level by utilizing jointness in airspace operations.

Then, moving around the globe, our own Major Michael Ward, an experienced peacekeeper and now a senior staff officer at the Pearson Peacekeeping Centre in Ottawa, puts forth a compelling argument for the establishment of an international trusteeship in Haiti. As a vehicle for better understanding the motives and methods of our large neighbour to the south, Lieutenant Colonel Marcus Fielding, an Australian Army engineer on exchange duties with the Americans, discusses the United States Unified Command Plan, and, particularly, how it affects coalition operations conducted with friendly powers working in concert with US armed forces. Next, Major Pierre Lepine, a Canadian air force officer serving as a strategic analyst at the German Ministry of Defence in Berlin, tracks the challenges facing the German Armed Forces (*Bundeswehr*) as it moves away from its previous static force structure to its new focus as an expeditionary force. This trend is emerging at a time when Germany is seeking a higher profile within the world community of nations, and is attempting to shed its self-imposed post-Second World War stance of diplomatic semi-isolation.

Next, a pair of articles re-visits the Principles of War from somewhat different perspectives. David Harries opines that while the Principles codified in the 17th Century still fundamentally apply, the global war on terrorism has altered military doctrine, and the broad new paradigm of security that globalization has spawned merits some reconsideration of those Principles. Then, Robert Bolia, a United States Air Force computer scientist, examines the traditional Principles in terms of the current Revolution in Military Affairs, and the impact of concepts, such as Network-Centric Warfare and Effects-Based Operations.

In our historical section, Ray Stouffer, an Air Force Logistics Officer specializing in tactical and strategic air transportation, who currently teaches history at the Royal Military College of Canada (RMC), charts former Minister of National Defence Paul Hellyer's views on the use of air power, and how those views ultimately affected selection of the Northrop F-5 *Freedom Fighter* as a tactical air support fighter for Canada during the 1960s. Major John Grodzinski, an armoured officer who also teaches history at RMC, examines the effectiveness of formation command by the Canadian general officers who served as field commanders during the First World War.

We then offer opinion pieces by former career diplomat Louis Delvoie on what he believes are realistic expectations for Canada in Afghanistan, and some observations by Doctor Allan English on a possible and viable restructuring of the Air Force Reserves. Allan's proposal, in part, draws upon a pool of qualified civilian workers, who could make a worthwhile contribution to the Canadian Forces at minimum disruption to their civilian lives. Martin Shadwick then takes a look at mobility issues and initiatives for the Canadian Forces, and we close with our usual selection of book reviews for your consideration.

OK, I guess it was bound to happen... For the past two years, as your editor, I have been content to sit on my hands and to use this column strictly to provide signposts as to issue content, and also for the occasional administrative comment or to pay tribute to a recently departed colleague. However, an historical issue with present-day ramifications has arisen with respect to which I no longer feel I can, in good conscience, and given my scholarship in and familiarity with the subject, remain impartial. So here goes...

While it may be unfashionable in today's world, I believe a society needs its heroes, and no element of a society more so than its armed forces. Ours is a rapidly changing global community. Even the term 'hero' gets badly overworked, and there also appears to be a lot of confusion as to just what actually constitutes heroism. However, the virtues of courage and honour do not change. Fortunately, our Canadian military history is replete with outstanding examples of both virtues to hold dear and to emulate. I also submit that a nation, and that includes our great nation, needs to be reminded from time to time that sometimes citizens just have to be prepared to fight, to take a stand for the values in which we believe and hold dear. By way of example, during the 1930s and 1940s, Nazism was a hideous blight upon humanity, and it needed to be eliminated by whatever means necessary.

EDITOR'S CORNER

The window of opportunity for paying proper tribute to our Second World War veterans is rapidly closing. With that in mind, particularly in light of the recent explosion of negativism with respect to the Second World War strategic bomber offensive, I believe it is time to comment with respect to the rationale for and the results obtained by the bombing campaign. This massive effort, for various reasons and from various sources, has been denigrated over time, and the participating aircrews have been frequently marginalized, occasionally even demonized. However, I submit that the results of the Allied bombing were much more significant, both directly and indirectly, in bringing the war to a successful conclusion for the Allies than has been previously broadly acknowledged. I also believe it is essential to understand that one cannot revisit historical decisions and actions through the lens of 2006 sensitivities. Furthermore, I suggest that it is vitally important to judge what was undertaken only in the context of the times, and based upon information and planning considerations that were available to those prosecuting the war at the time. Hindsight, after all, is always 20/20.

The Allied bombing of the Third Reich and the other Axis nations was very much in keeping with Britain's overall peripheral war strategy. It took the offensive to the enemy from the war's early stages, demonstrating to friend and foe alike that Britain and the Dominions did not intend to acquiesce to the totalitarian regimes. It provided a 'poor man's second front' to the beleaguered Soviets, when no other major commitment, such as a premature land campaign, could be initiated. Readers should note that this issue was particularly germane, since in the early 1940s memories of the wholesale carnage exemplified by the Western Front of 1914-1917 were still painfully fresh, and although the final year of the war, 1918, was much more fluid and dynamic, re-creating another situation whereby massive land armies would become deadlocked in bloody stalemate was considered intolerable. However, the Soviets were lobbying hard for some form of offensive relief, and even the Americans, who had agreed to a 'Germany first' war priority, were particularly anxious to get the European war over with as quickly as possible, then concentrate Allied efforts against the Japanese in the Pacific. There was significant pressure to 'fast track' an invasion of northwest Europe, long before the British and Dominion forces felt they were ready for such an undertaking. Therefore, the bomber offensive was, in many ways, the ultimate manifestation of a 'guerrilla war' strategy, attacking the enemy in a niche periphery, such as through its industrial production capacity, when massive, head-on confrontation was still not a viable option.

The bombing offensive also dealt telling blows to the enemy's economic and industrial infrastructure, forcing an exceptionally resource-intensive decentralization of their war industries, and that impact was huge, as well as tying down massive amounts of manpower and material just to honour the threat. It goaded the Nazis into massive and largely inconsequential retaliation campaigns, such as the V-1 and the V-2 programs, while other potentially war winning initiatives, such as a timely concentration on the jet and rocket fighter programs, were marginalized. Decentralization led to massive inefficiencies, but also to tremendous additional strains upon an already overburdened and vulnerable transportation network, exacerbated by the ensuing requirement this policy direction placed upon the need for additional petroleum products, especially after the Allies started to treat oil as a high-level priority target in 1944. It also forced the Nazis to de-emphasize some really scary initiatives that held great developmental promise. These included their nuclear, biological and chemical warfare programs, as well as the timely completion of a new series of U-boats, particularly the blue-water Type XXI, which still could have wreaked havoc upon the Allied shipping lanes had they been floated in numbers prior to the end of the war in Europe. Finally, it paved the way, through destruction of the enemy air defences, oil resources, and transportation networks, for a successful invasion of Germany through northwest Europe in 1944.

Detractors of the bombing campaign continue to suggest that the bombing had very little effect until the very late stages of the war. However, they forget that the German economy and its war production industrial output was, under Hitler's orders, essentially on 'trickle charge' until the nation went to a 24/7 'Total War' footing after their disastrous defeat at Stalingrad early in 1943. This period is coincidental with the onset of the Combined Anglo-American Bomber Offensive. The mind boggles at what the Germans might have been able to accomplish had they not been forced to honour the bombing threat, and had they had unfettered use and control over their production facilities, and unrestricted access to their transportation networks and systems.

The campaign was also very successful in mining the western Baltic, forcing the German navy to operate virtually exclusively out of the eastern Baltic, and requiring them to garrison 40 divisions to protect the Courland Pocket in western Latvia, the Gulf of Danzig, and East Prussia during the latter months of the Soviet advance. In the end, this tied down a full third of the forces available to fight the approaching Red Army, and these forces contributed virtually nothing to the final defence of the German homeland.

That the bombing caused massive civilian casualties is undeniable. I maintain that approximately 593,000 civilians perished in the Greater German

Reich alone as a result of the bombings, including 410,000 German civilians, 23,000 non-military police and civilians attached to the German armed forces, 32,000 foreigners and prisoners of war, and 128,000 displaced persons. However, while these numbers are large, they pale in comparison to the genocide perpetrated upon the peoples of Europe and Eurasia by the Germans and their proxies. By contrast, Great Britain alone lost roughly 65,000 civilians due to aerial bombardment during the war, approximately 43,000 of which occurred during the Blitz of 1940-1941. A major reason the British casualty total is not infinitely greater is that the Allied bomber offensive forced the Germans to concentrate on the majority production of defensive, fighter-type aircraft to meet the bombing threat, and they then became unable to generate a significant late-war long-range strategic bombing force of their own. Another reason is that the industrial bombing attacks of 1943 through 1945 greatly diminished the anticipated effectiveness of the V-1 and V-2 rocket programs, and thus, the number of civilian casualties. However, let there be no doubt. There is ample evidence to believe that Germany would have had no scruples about bombing Britain to dust had the means been available to them.

Unquestionably heavy losses were endured by the Anglo-American aircrews that prosecuted the campaign, 81,000 of whom forfeited their lives aboard 18,000 aircraft lost from all causes. The Bomber Command share was 55,573 airmen aboard 12,330 aircraft, of which 8655 went down over Germany, Italy and Occupied Europe. The fatal casualty cost to Canada was nearly 10,500 aircrew members of the Royal Canadian Air Force and Canadians serving in the Royal Air Force.

Moral issues aside, even the German camp has long acknowledged that the area bombing policy, as it was conducted during the Second World War, was entirely legal. In fact, it has only been illegal since August 1948, when the Red Cross Convention on the Protection of Civilians in Wartime was signed in Stockholm. And in reality, full legal ratification and recognition of that initiative did not occur until decades later.

Civilian casualties, many of whom were undeniably innocents, were an inevitable result of the bombing campaign, of which the partial and overt mandate was to de-house the enemy industrial worker population and to shatter their will to wage war. Indeed, from 1943 onwards, in Sir Arthur Harris's own and very public words which echoed the will of the Allied governments: "The primary objective of Bomber Command will be the progressive destruction and dislocation of the German military, industrial and economic system aimed at undermining the morale of the German people to the point where their capacity for armed resistance is fatally weakened." Readers must also realize that while the deliberate slaughter of the German work force was never mandated, collateral damage was certainly anticipated. The destruction of residential areas was intended to make it extremely difficult for that work force to remain on the job. The western propensity for either embedding industrial complexes in residential areas, or for building residential areas around industrial facilities, inevitably produced further casualties. This reality was further exacerbated by the fact that Bomber Command, as it operated during the Second World War, was 'a blunt instrument' with only very limited specialist precision capabilities. Even at its technological peak, it lacked the overall and widespread surgically precise targeting capabilities of today's weapons platforms. In short, collateral damage to civilians was considered a necessary adjunct to the bombing.

Detractors of the campaign also erroneously suggest that the Allied governments were duplicitous in their portrayal of the bombing campaign to their citizens. In fact, public opinion polls and even propaganda posters of the period reinforce that those citizens were made fully aware of the intentional bombing of Germany's industrial cities, and they confirm that the bombing had widespread public support.

In summation, the bombing offensive took the fight to the enemy. It created a second front that bled off German resources from the Soviet campaign in the east, and it diverted massive amounts of material and manpower from Germany's primary combat endeavours. It dealt telling blows to its industrial infrastructure, and it paved the way, through destruction of Germany's air defences, transportation network, and petroleum resources, for that eventual massive land invasion through northwest Europe in 1944, now generated at a time when the Allies deemed they were ready for such a formidable undertaking.

There, I've said it. Barbs and arrows are welcomed. Enjoy our Autumn issue.

David L. Bashow
Editor-in-Chief

Photo YA310188 by Sylvia Pecota

On patrol in Kandahar province, southern Afghanistan.

OUTSIDE THE WIRE – SOME LEADERSHIP CHALLENGES IN AFGHANISTAN

by Colonel Bernd Horn

The three-vehicle convoy pulled away from the Task Force Afghanistan headquarters building, seemingly invisible to the normal hustle and bustle of people and vehicles scurrying about the inner confines of the Kandahar Airfield. However, those in the vehicles were keyed up – they were going outside the wire. Only a short time before, the convoy commander had given orders to his section and passengers on the immediate action drills in the case of contact, as well as the location of the ammunition and extra weapons. There was no mistaking the charged atmosphere or the seriousness of what was about to transpire – to these troops it was clear that they were at war.

The convoy, consisting of a 17-ton LAV III *armoured personnel carrier, an electronic counter-measures* G-Wagon *jeep and a* Bison *Armoured Vehicle General Purpose (AVGP) vehicle, emerged through the heavily guarded gate and moved into a loosely guarded Afghan National Army (ANA) controlled area. As the vehicles passed a giant berm on the side of the road, everyone cocked their weapons, loading a round into the chamber. Unprepared seconds out here – literally – could mean the difference between life and death.*

As the vehicles roared down the dirt road, the vicious dust kicked up by the lead vehicles lashed at exposed skin. The vehicle commander could be heard over the intercom preparing his soldiers for the next leg. "Okay, when we turn onto the main highway, you gotta stay alert," he coached. "Watch your arcs, keep a sharp eye behind us." The convoy eased through the ANA checkpoint and entered the notorious Highway 4 that led to Kandahar City. Once again they would have to run the gauntlet of 'IED Alley.'

As the vehicles turned onto the paved highway, a large group of locals watched them from a dirt parking lot across the road. Some were standing in solitude, while others clustered in small groups. Others sat in cars. None seemed to be there for any tangible purpose. None seemed at all threatening. At least one individual was talking on a cell phone. On the surface, it certainly had the appearance of nothing more than a local gathering spot. But then again, outside the wire, nothing was what it appeared to be.

As soon as the tires gripped the asphalt, the vehicles shot off at speed. The military vehicles, led by the enormous LAV III, *thundered down the middle of the road, forcing oncoming traffic to drive on the opposite shoulder. Improvised Explosive Devices (IEDs) necessitated the aggressive driving style. Driving too close to the edge of the road increased the lethal effect of a roadside IED – and distance mattered. A few feet could make a dramatic difference.*

Doctor Bernd Horn, *an infantry officer, is currently Director of the Canadian Forces Leadership Institute at the Canadian Defence Academy in Kingston, Ontario.*

As the sentries focused on the surrounding environment, they were bombarded by a panoply of contrasts. The countryside was barren, desolate and harsh, yet it held a strange beauty. Similarly, the sentiments of the local population reflected a startling array of contrasts, in stance and in bearing. The old men either gave the convoy scant attention or ignored it outright, as if it did not even exist. They seemed to embody a stoicism, one radiating a resiliency and patience that carried a nuance that this too would pass. The children, as always, added a carefree exuberance and would run in bunches towards the road and wave. Conversely, the young and middle-aged men would glare – their hostility and resentment barely concealable.

"As the sentries focused on the surrounding environment, they were bombarded by a panoply of contrasts."

The soldiers' scrutiny, however, washed over the local population. As the convoy hurtled down the road, the hyper-alert soldiers scanned the entire countryside, as well as the roadside, for potential threats. Their task was enormous. The ground was hilly, rugged and dotted by mud-walled villages and huts that could hide hundreds of attackers. Throughout the fields, peasants were gathered in plots of land that appeared far too barren to sustain any form of growth, and yet they picked away at the earth. Elsewhere, shepherds watched over flocks of sheep, some individuals tended camels, while almost everywhere, people just stood and watched or walked along the road. The ability of the troops to spot a potential belligerent while moving at speed was extremely difficult.

Roadside surveillance proved equally challenging. Debris and garbage littered the entire route. Scrap metal, old car hulks, piles of bricks and rubble or dirt, as well as garbage of every sort, any or all could be hiding a deadly IED. In addition, cars could be seen parked on the side of the highway. Some were in the process of repair, while others were simply abandoned. And then, there was the traffic. Cars and trucks of all sizes and states of repair travelled in both directions. In such a saturated state of constant motion, it was virtually impossible to differentiate friend from foe. In sum, the threat environment was extreme, and yet, non-existent. What was a threat and what was the simple reality of existence in a destitute third world nation?

Within the context of this ambiguous, uncertain and lethal environment, the convoy ploughed onward. "Okay, heads-up," shouted the vehicle commander into the intercom. "This is where we got hit the other night." He was referring to the failed ambush two nights prior, where a similar convoy was attacked by an IED, which, fortunately, was detonated too early by the insurgents, and it missed the vehicles. However, in that case, the insurgents followed up with a volley of rocket-propelled grenades (RPGs) and machine gun fire, all just missing the vehicles as well.

As the convoy passed the spot, not a sound was made, yet the collective sigh of relief was tangible. The convoy then passed through a defilade, two hilly outcrops that dominated the road and provided would-be assailants with concealment and cover. Close by were a number of villages that could easily absorb fleeing gunmen in a maze of anonymity. However, a brief glimmer of hope radiated from the otherwise drab and dreary surroundings. In the doorway of a mud hut, a woman completely covered in a berka *stood and waved enthusiastically at the passing convoy. Veterans who had conducted foot patrols in Kabul in previous missions had often recounted stories of passing women, who, without stopping, turning their heads, or bringing any form of attention to themselves, would say thank you to the soldiers as they passed. This simple gesture brought a momentary smile to the faces of some members of the convoy. It was a small reinforcement that the operation was an important element in improving the lives of others.*

Ahead, the threat- rich environment lay unabated. Slow 'jingle trucks'[1] laboured up the road, while another large ten-ton truck sat on the roadside as its occupants apparently attempted to strap down a loosening load. The countryside was again flush with villages, houses and activity. As the convoy pressed to the left to swiftly pass the slow moving

Photo YA310004 by Sylvia Pecota

Ever vigilant. A security party maintains a sharp eye during a halt in Kandahar Province, southern Afghanistan.

> **"At the tactical level, a number of leadership challenges exist in Afghanistan."**

vehicles, the world became surreal. A large orange fireball erupted without warning and ballooned high into the air, engulfing almost all the road. The explosion was strangely muted, punctuated only by a barely audible 'krrummpp.' The fireball was quickly followed by thick black smoke and blast concussion. A vehicle suicide bomber in a Toyota sedan, laden with former Soviet bloc artillery ammunition rigged to a triggering device, saw his opportunity and as the LAV III *made its move to pass the slow moving vehicles, he accelerated out from behind the truck. Once he was close to the middle of the passing armoured vehicle, the suicide bomber detonated his deadly cargo.*

The drivers of the G-Wagon *and the* Bison, *located within 30 to 60 metres of the point of impact, reacted instinctively as they became engulfed in the smoke and debris. Both vehicles swerved to the left around the blast, and then proceeded straight through the dense smoke. Once clear of the ambush site, a cordon was quickly established. It took less than a minute to assess the situation. The suicide bomber's vehicle lay in two distinct but very small pieces of twisted metal that were strewn across the road. The* LAV *had taken the blast virtually point-blank, but the driver had been able to manoeuvre his vehicle safely out of the ambush site. All waited anxiously for the SITREP (situation report) to determine if there were any casualties. Miraculously, only one was evident, but it was serious.*

The LAV III *had done its job well. Although it sustained heavy damage, it protected its crew. The serious injury was sustained by the crew commander, specifically, to the arm that had been exposed outside the turret closest to the actual blast.*

As the security cordon was established, the Bison *crew went to the assistance of the casualty. Its members disembarked, they quickly loaded the wounded soldier into the back, where immediate first aid was applied, and the injured soldier was then rushed back to the airfield. Many were wide-eyed, this being the first time they had actually witnessed the carnage of war, a maimed colleague lying before them bleeding, hideously wounded and moaning in agony. All reacted as they had been trained to do. If there had been any doubt in anyone's mind whether they were engaged in a conflict, it was quickly dispelled. In fact, this was only one of a number of serious incidents involving combat, deaths and casualties that occurred within a period of three days.*

This incident, in small part, exemplifies some of the complexities our troops serving in Afghanistan must contend with on a daily basis. Every day, they must steel up the courage to face a complex, chaotic, ambiguous and lethal environment. As many of those who have served in Afghanistan will attest – when one ventures outside the wire, one never knows for sure if they will be returning. Clearly, the conflict that is being prosecuted in Afghanistan at present raises a large number of leadership challenges and issues at the tactical, operational and strategic levels. The following discussion is not intended to be comprehensive. Rather, it is an opening salvo to initiate dialogue and begin the intellectual process of attempting to assist our deployed troops in every possible way.

> **"Undeniably, the involvement of host nation forces is key to overall success of any counter-insurgency campaign."**

Tactical Level Challenges

At the tactical level, a number of leadership challenges exist in Afghanistan. Front line commanders will have to sustain morale, continually motivate their soldiers, and maintain the fighting spirit in a complex and lethal environment. As with most conflicts, and, specifically, in fourth generation warfare (4GW),[2] the 'action' is more often than not spread out amongst long periods of boredom, the execution of tedious, repetitive tasks, and loneliness. Furthermore, the threat environment, as well as the cultural and language barriers, prevents troops from interacting with the local community on an open, daily basis. As a result, aside from actual operations, the soldiers remain congregated in a very enclosed and confined encampment.

To exacerbate these actualities, when action occurs, it is most often in the form of a fleeting attack – an IED, a suicide bomber, or a quick ambush. The attack occurs, creates havoc, and leaves death, destruction, and casualties in its wake – often without anyone actually seeing the enemy or firing a shot in anger. The initiative often appears to lie almost entirely with the antagonists. They decide where, when, how, and whom to attack. As such, the coalition response is equally often purely reactive. The inability to hit back can cause soldiers to feel impotent. It can build frustration, fear, and a sense of futility, if not hopelessness. As such, the leadership challenge to maintain the aim and mission focus, as well as the overall initiative in the campaign, is immense, and it is critically important.

Coupled with the need to sustain morale is the leader's role in ensuring that soldiers continue to practise a healthy outlook with respect to the local population. It has long been recognized that culture is to insurgency what terrain is to conventional mechanized warfare. However, as has already been indicated, in the current environment it is sometimes difficult to breach the cultural barrier. Moreover, it is not unusual for soldiers who are attacked to feel angry and betrayed. They deeply believe that they are serving in Afghanistan to create a better society for its people. Yet, they are continually attacked by seemingly invisible antagonists, who appear to operate effortlessly in the very Afghan society that the soldiers are trying to improve and protect.

The nature of the conflict fuels a spiral of antagonism. In essence, it is a vicious circle. As coalition forces continue to be targeted by IEDs and suicide bombers, they have no choice but to take the necessary actions to protect themselves. However,

Photo YA310079 by Sylvia Pecota

Winning hearts and minds. Canadian soldiers interact with Afghan civilians.

there is a price tag associated with these actions. As convoys drive aggressively down the centre of the road, they force local Afghan traffic to scurry for the shoulders. As they physically bump traffic out of the way, or threaten vehicles that follow too close by pointing weapons, or create collateral damage due to attacks against them and/or defensive or offensive operations, they risk alienating Afghan nationals. Thus, with every action taken against the population at large, regardless of justification or cause, a cost is incurred. Coalition actions could potentially push Afghans to support the Taliban, or, at least, cause them to turn a blind eye towards Taliban activities. Yet, to do nothing, and to continue to be hit without taking some action, feeds soldier disillusionment and generates the potential to lose public support for the conflict if it appears that the country's troops are put at risk without the ability to take the necessary steps to defend themselves. Moreover, if a safe and secure environment is not created for the local population, there is almost no hope of creating support for the new national government.

In the end, it is a delicate balancing act. Some form of action must be taken, as the initiative cannot be left to reside with the insurgents. Afghan nationals, our soldiers themselves, and, particularly, the Canadian public, must all be made to feel that progress is being made on the 'front lines.' All want, and need, to see progress that justifies the sacrifice and expenditure in national blood and treasure.

This reality carries another key leadership challenge – that of making the integrated battle space work. Successful counter-insurgencies are as much about political and economic issues and initiatives as they are about military action. Security is fundamental, and is, indisputably, a key to success. However, military action to ensure security is an uphill battle without the corollary political and economic progress. This means that tactical leaders and their subordinates must learn to communicate, cooperate, and work with non-military personnel, such as representatives from Foreign Affairs Canada (FAC), the Canadian International Development Agency (CIDA), the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), and other government departments, as well as non-governmental departments (NGOs), on a daily basis.

This can sometimes be a greater challenge than it appears. These agencies have different agendas, alien organizational cultures, and different operational philosophies. They are not all normally accustomed to military directness of manner, nor to command structures. In addition, ironically, they are most often not as flexible, and tend to be more bureaucratic and risk-aversive than the armed forces. Approval mechanisms, communications, and organizational methodologies all vary, and dealing with them requires both patience and tolerance. The integrated approach, unquestionably, can create some leadership challenges that must be addressed. All military and civilian personnel must be educated quickly to the reality that success depends on an effective, cooperative military-civilian integrated approach to the counter-insurgency effort.

Another fundamental element of this integrated approach for tactical leadership will be to improve the working relationship with the host nation forces. After all, counter-insurgency operations are local actions, and they are dependent upon police enforcement and effective governance.[3] These preconditions can create an imposing challenge. First, the difference in language and culture can create a barrier. Adding to this serious problem is the matter of reliability. Are the host nation army or police personnel loyal to the government and/or to the Coalition? In essence, can they be trusted? Furthermore, their frequently inadequate training and equipment make their effectiveness questionable, particularly if their loyalty is suspect. Moreover, their innate tribalism is alien, if not offensive, to Canadians.

Notwithstanding all those negative aspects, the large amount of work that needs to be done to professionalize the Afghanistan security apparatus will require the effective cooperation of all parties over a long period of time.

DND photo 15Jan06 VBIED 009 by Sergeant G.G. Kean, JTFA Imaging

The aftermath of a suicide bomber.

A final aspect of maintaining the proper combat mentality is cultivating an understanding of the magnitude of the mission, as well as the soldier's responsibility in making the operation a success. Repeatedly, commanders on the ground lament that not everyone in theatre, or at home, has fully grasped the scope of the conflict. This is not a peace support operation – rather it is a lethal battle zone. A number of simple anecdotes speak to the continuing 'do-gooder' Canadian attitude, and to our nationally trusting nature. For example, when an Afghan national was caught at Kandahar airfield taking pictures, a Canadian serviceperson present tried to make a case for giving him back the camera, since it was worth a lot of money. It totally escaped this individual that the perpetrator was spying, for whatever motive, with the end result of passing on information to the enemy. In a more serious incident, a Canadian civil military cooperation (CIMIC) patrol failed to notice that their hosts had carefully removed their children from the meeting area. Once this was done, the CIMIC patrol was attacked. They later stated they did not see it coming. Yet, had they not been so trusting, they may have noticed the change in setting – uneasiness of the elders, a shift of the crowd, either in position or in composition (for example, the removal of children and/or women). On the other end of the spectrum is the retention of a garrison mentality. In response to a shift turn-over, an American soldier, who had been on duty since 0200 hours refused to leave his post until he was relieved by another section weapon. He appeared to understand the importance and enormity of the responsibility. The Canadian present was not concerned – he simply stated: "I'm to stand down – my shift is up." In contrast, this individual seemed to retain a peacetime garrison mentality that belied a comprehension of the full weight of responsibility and the consequences of the guard duty.

Undeniably, the involvement of host nation forces is key to overall success of any counter-insurgency campaign. As such, developing close, interactive, and useful relationships with all players in the new security environment will be an important initiative tactical leaders must pursue in order to ensure the success of the 3D (defence, diplomacy and development) approach, which is central to the overall success of the mission.

Yet another leadership challenge for tactical commanders will be to ensure all their personnel maintain the proper combat mentality. This has many facets. First, personnel must be capable of operating in an ambiguous, chaotic, volatile and rapidly changing battle space. In addition, they must be able to think in non-traditional, non-Western ways, and to think in terms of the enemy's perspective. Leaders and their followers must also be able to transition through the entire spectrum of conflict seamlessly – in essence, they must be able to fight the 'three block war.' Simply put, military personnel must be able to transition from humanitarian operations, peace support, or stability tasks to high intensity mid-level combat, potentially all during the same day, and all in the same area of operations.[4]

Another element is an understanding of the 'levers' that can influence and achieve military, economic, and political objectives. In 4GW, kinetic combat power is not always the most effective tool or weapon. Leaders must ensure that their personnel understand that money, medicine, fuel, food, access to education, employment opportunities, public works projects, respect, and, particularly, information are all important enablers to achieving the mission. These non-kinetic, non-military tools are force multipliers that can change the threat picture dramatically, as well as the effectiveness of the insurgents.

A proper attitude and mindset is critical to reducing casualties and achieving mission success. It ensures that leaders and soldiers conduct operations in an effective and focused manner, reducing risk where possible, but without compromising the mission. In the end, it helps guide everything they do – all their actions towards a goal, towards achieving a specific end that assists in executing the campaign plan. The end, most often, will not be military in nature, but, rather, a political end that assists in creating a secure environment, building trust, or nurturing support for the new national government. As such, leaders at the tactical level are critical to that success. To them lies the Herculean task of balancing the enunciated challenges and completing the business at hand.

Operational Level Challenges

But the leadership challenges do not stop there. If the leaders at the tactical level are to be successful, they need guidance and support from the operational level. It is at the operational level that strategic aims, or the ends to be achieved, are attained as the result of the skilful tactical employment of forces in accordance with a carefully designed and thought-out campaign plan. Operational level leaders understand that the campaign plan will extend, both temporally and spatially, well beyond what is experienced at the tactical level. These commanders must build in tolerance for ambiguity and concentrate everything on the operational end-state. Fundamentally, the campaign plan provides the operational constructs (read 'ways') that, in turn, are, reduced to tactical actions (read 'means') to achieve the required objectives. As such, one of the greatest challenges for the operational leader is to ensure that the actions of his or her subordinate leaders contribute to the resolution of the conflict. Conducting patrols, raids, or sweep operations without tying them to the larger plan, political context, or to a specific goal to be achieved, becomes, in the end, a hollow effort. In the end, the preference of many commanders for kinetic solutions is not always well suited for fourth generation warfare.

"Nonetheless, securing the 'hearts and minds' of the population is a slow and difficult process."

As such, the challenge for the operational leader begins with ensuring a comprehensive understanding by all personnel of the nature of 4GW, or, more specifically, the nature of the insurgency that currently grips Afghanistan. Typically, the resolution of political and economic issues is far more critical to a successful outcome than purely military action. No amount of patrolling or sweeps through the mountains alone can solve the problem of providing useful employment for the unemployed, disenfranchised young men of the country, who represent a limitless pool of potential insurgents.

Therefore, an effective integrated approach is a key challenge that must be mastered. How does a leader ensure a diverse, multi-national force is welded into a coherent organization, all with a clear conception of the operational end state desired? This challenge must then be extended to civilian counterparts, who must be integrated into the team and then into the decision-making process in an accepting way, and on an equal basis. What is often lost is the fact that invisible cultural barriers – such as divergent attitudes, beliefs, and values, as well as methodologies and organizational practices – restrict true cooperation. Often, we do not know what we do not know, and we assume our perception of a state of affairs is accurate and mutual, when, in fact, ground truth may be an entirely different reality. As such, an enormous challenge for operational commanders is to create a conducive environment in which planning, decision-making, and the conduct of activities is done in an integrated manner that allows for the necessary advancement of political and economic initiatives and reforms in a safe and secure environment.

This is always easier said than done. Nonetheless, securing the 'hearts and minds' of the population is a slow and difficult process. Building trust and credibility always takes time. It takes hard work over a long period to accomplish, and yet, a single careless action can destroy all that has been achieved. However, success depends upon an integrated approach, and the operational level commander is key to providing the requisite support to other government departments (OGD), and to civilian agencies in order to make it happen. In the end, the host nation population will base their support for the new government upon the perception of improvement to their standard of living – that is, with respect to employment, the availability of food, water, electricity, and education, and to responsive and responsible government.

DND photo 15Jan06 VBIED 246 by Sergeant G.G. Kean, JTFA Imaging

Local Afghan police officials work with Canadians to solve the suicide-bombing incident in Kandahar City.

Instrumental to success for the operational commander will be the challenge of separating the insurgents from the population. This may not always be a simple task. First, coalition forces must demonstrate themselves capable of providing a secure environment, and yet, it is virtually impossible to stop all acts of violence, particularly by small groups of committed fanatics who operate among the people in a very closed and alien culture. Second, in the case of Afghanistan, coalition troops represent a force committed to eradicating poppy fields, which, unfortunately, is a viable and profitable crop in the otherwise-barren and hostile Afghani environment. Third, coalition forces, particularly as a result of the defensive actions they have been compelled to adopt, often appear as a force of occupation, or, at a minimum, as callous towards the average Afghani's needs.

Thus, the challenge will be one of generating an atmosphere where people feel they have a stake in the system, and thus become committed to making it work. A huge element in providing a safe and secure environment – the other part of the equation, reference to which has already been made – is fuelling both economic growth and a strong, capable national government. Aid dollars and assistance from OGDs, both Canadian and global, are of great importance, but they will never be enough. Economic incentive and growth can only be sustained if they exist within a strong, credible host-nation political infrastructure. But, how does one incorporate poorly trained, poorly equipped, and, at times, suspect host-nation police and/or armed forces? How does one operate within an environment where tribalism is accepted and corruption is still practised? How does one build cooperation and trust among the myriad players, with their diverse cultural, organizational and philosophical backgrounds, who are all essential to a successful outcome to the conflict?

The operational challenges, however, extend beyond the necessity to galvanize a holistic approach that ties military action to political and economic reform and advancement. The seemingly indiscriminate suicide attacks and the more deliberate ambushes, as mentioned earlier, can easily create an impression that the insurgents hold the initiative. As such, the operational commander needs to develop a plan that severs the belligerents from the population base, thus isolating the adversary from possible support. In addition, the operational commander must disrupt and destroy the enemy's

Photo YA310038 by Sylvia Pecota

Attempting to break down barriers. Canadian soldiers developing bonds of trust with local residents.

command, control, communications, and infrastructure. More importantly, the operational commander must ensure that Coalition forces always maintain the initiative, which, in counter-insurgency operations, is a critical factor. If the belligerents are reacting to Coalition forces, they no longer control the battle space.

As a result, the operational commander must ensure the realization of the campaign plan, which provides the vehicle to achieving the strategic goals. However, this can often be a difficult balancing act. The indiscriminate and asymmetric nature of 4GW necessitates agility in thinking and a rapid and flexible conduct of operations, as well as decentralization and the reliance on initiative at the lowest tactical level. Fourth generation warfare is a small-unit war most of the time. As such, subordinate commanders must be allowed the freedom to conduct operations, based upon circumstances as they arise. A culture of adaptability and agility of thought is key. Yet, as mentioned earlier, the operational commander must also ensure that the employment of tactical forces achieves specific ends, or objectives, in accordance with the operational campaign plan.

Current Canadian Forces (CF) doctrine of mission command, a philosophy that promotes decentralized decision-making, freedom, and speed of action and initiative, is instrumental in achieving this outcome. It entails three enduring tenets: the importance of understanding a superior commander's intent, a clear responsibility to fulfil that intent,[5] and timely decision-making. However, a highly politicized environment and the inherent risk associated with mission command create a significant leadership challenge for commanders.[6] The theory is easy. It is practical application "on the ground" in an ambiguous, complex, and lethal environment that creates the challenge.

> "But leadership challenges do not stop there. They also exist at the strategic level."

Strategic Level Challenges

The necessity for strong leadership at the operational level is seminal. After all, as already mentioned, it is at this level that strategic direction is translated into operational and tactical action. But leadership challenges do not stop there. They also exist at the strategic level. Strategic leaders need to be skilled at translating policy objectives into sensible strategic objectives. In addition, they must work effortlessly with a wide range of non-national organizations, such as other militaries and international organizations like NATO, the UN, and the European Union (EU).

However, no challenge is more daunting than getting and maintaining national support for involvement overseas, particularly when that involvement is perceived as being dangerous and of questionable value to the national interest. Unfortunately, the problem is exacerbated by an uninformed public that clings to erroneous perceptions of the role and capability of their armed forces, as well as to emotional and naïve assessments of what is in the national interest. As such, a huge leadership challenge, particularly due to the traditional perceptions, if not expectations, of the government that senior military leaders do not enter in public debate, exists as to how to educate Canadians in terms of CF involvement overseas.

Closely associated with the challenge of gaining and maintaining support for the mission is the question of sustaining the war effort, particularly since successful counter-insurgency campaigns require long-term commitment. There are both internal CF and external, societal implications. Internally, operational tempo will exhaust personnel, particularly the support trades and specialists, as well as the combat arms specialists, who find themselves rotating in and out of theatre on a less-than-desired frequency. In addition, the budgetary impact of sustained operations, particularly when scarce valuable equipment is destroyed, could create other tensions and challenges. Continued calls for additional money to support the overseas effort could also alienate taxpayers, especially if the necessary initiatives highlighted above have not been undertaken, or if they are unsuccessful. However, no challenge will be as daunting as maintaining public support if casualties reach an unacceptable level in the public view, since Canadians generally have demonstrated already a rather low threshold of acceptance for the mission.[7] Thus, overall, the leadership challenge of maintaining support and sustaining the war effort will be a daunting task for leaders at the strategic level.

Unfortunately, it is not the only difficult challenge at the strategic level. Equally formidable is the requirement to adopt the 3D approach comprehensively at the national level. Most often, the call of necessity and the force of personalities on the ground in theatre make local arrangements work with varying degrees of success. At the strategic level, bureaucracy, risk aversion, organizational dynamics, and operating procedures, such as the difficulty in finding personnel willing to deploy to dangerous theatres, rotation of staff, divergent philosophies on methods or outcomes, attitudes, stereotypes, miscommunication and/or incompatibility of communications, and so on, create difficulties. However, as already indicated, success remains elusive without an integrated approach. The Department of National Defence is only one of many government departments responsible for executing government policy. However, its physical presence

on the ground and in harm's way necessitates that its strategic leadership tackle the issue of attaining, nurturing, and advancing the buy-in and support of such OGDs as Foreign Affairs Canada, CIDA and other departments and agencies necessary for the success of operations in Afghanistan. Moreover, these organizations must attempt to encourage, if not cultivate, a bureaucratic dynamism within themselves, so that they become as flexible and capable of rapid deployment and action as is the military, ensuring that operations can be planned and executed in a fully integrated manner, from the strategic to the tactical level.

Conclusions

As stated earlier, this article is in no way meant to represent a comprehensive examination of the leadership challenges that exist in Afghanistan. It is but an initial survey of some of the complex and inter-related issues that face our leaders at the tactical, operational and strategic levels. It should also form the foundation of continued discussion and research.

CMJ

NOTES

1. Jargon for 5-10 ton commercial stake trucks that are elaborately decorated with artwork, design and small bells – hence 'jingle' trucks.
2. Fourth generation warfare (4GW) refers to a non-linear, asymmetric approach to war in which agility, decentralization and initiative are instrumental to success. Furthermore, 4GW departs radically from the traditional model in which the conduct of war was the monopoly of states. In 4GW, non-state actors, such as Hamas, al Qaeda and the Taliban, become serious opponents, capable of operations outside their traditional areas of operation. Moreover, their definition of combatants diverges significantly from the traditional laws of armed conflict. According to military strategist William S. Lind, "fourth generation warfare seems likely to be widely dispersed and largely undefined ... It will be non-linear, possibly to the point of having no definable battlefields or fronts. The distinction between 'civilian' and 'military' may disappear." "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation," *Marine Corps Gazette*, October 1989, pp. 22-26.
3. Important to remember is that political legitimacy is measured in local terms, and not by Western constructs.
4. The concept of the 'Three Block War' was originally articulated by former Marine Corps Commandant General Charles Krulak, who described it as an operational contingency in which soldiers would have to conduct operations spanning humanitarian assistance to peacekeeping and/or mid-intensity combat, all in the same day, and all within three city blocks.
5. The Commander's intent is his personal expression of why an operation is being conducted, and also what he hopes to achieve. It is a clear and concise statement of the desired end-state and acceptable risks. Its strength is the fact that it allows subordinates to exercise initiative in the absence of orders, or when unexpected opportunities arise, or when the original concept of operations no longer applies.
6. This is exacerbated when one considers the 'CNN effect,' normally understood to be the omnipresent, 24/7, real-time news coverage that captures virtually any event at any time, and instantaneously beams it to millions of viewers around the world. Its impact has created an enormous challenge for military personnel. This has led to the phenomenon of the 'strategic corporal,' where the tactical decisions or errors made by junior members can become strategic issues as they are beamed across the globe in real time, influencing or inciting negative and often violent reactions.
7. A poll conducted by Decima Research in April 2006 concluded that 46 percent of Canadians believed the mission in Afghanistan is a bad idea. CTV news, "Afghan Mission in Canada's Interest: O'Connor," <http://sympaticomsn.ctv.ca/servlet/articlenews/story/CTVNews/20060410/afghanistan_debate_06> accessed 28 April 2006.

DND photo AR2006-P007 0005 by Sgt Lou Penney, Task Forces Afghanistan Imaging Services

Kolk, Afghanistan, 15 September 2006 – Hull-down in a field of corn and marijuana, a LAV III and its crew watch over Canadian soldiers conducting foot patrol during *Operation Medusa*, a major NATO-lead operation to clear insurgents out of the Panjwaii District.

Author's collection

Dutch AH 64s landing at Kabul International Airport.

TRANSFORMATION AND AIRSPACE OPERATIONS IN AFGHANISTAN

by Captain L.A. Shrum

Introduction

Transformation of the Canadian Forces (CF) has been the topic of conversation in journals in recent years, frequently aligned with principles of the current Revolution in Military Affairs (RMA). Determining the desired end-state of transformation has been a difficult task. Some areas to consider, according to authors such as Elinor Sloan, include revolutionary technologies, doctrine, and organizations.[1] Going slightly beyond Sloan's discussion of the current RMA, I would add that there is a need to consider the entire operational dynamic, not merely organizations or technologies that give us capacities or outputs. Ideas about transformation may be assisted by taking some of the RMA aspects that Sloan mentions as capabilities, outside the *traditional* dimensions of land, sea, and air operations. Transformation needs to be aligned with the requirements of current operations that are affected by overwhelming changes brought about by various effects of globalization, including the reality of living in a highly mobile information age. This article will focus on one particular aspect of operations that requires a close examination in any consideration of the desired end-state of transformation.

A new environment of warfare was created when technological advances allowed us to use airspace for aircraft and long-range weapons. As it is still a *relatively* new concept in warfare, a question needs to be addressed regarding airspace. Have we yet adapted our military discourse to allow us to function *in* and to use airspace *to* its full potential in modern military operations, or are we still bound by traditional divisions that prevent free thinking about joint operations? This article will raise issues related to transformation within the context of the current NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. The discussion will focus on the operations and activities that affected or were influenced by the airspace overhead military forces in the ISAF Area of Operations.

Linda Shrum, *an artillery officer, is currently part of the J3 Land Operations staff at Canada Command Headquarters in Ottawa. During her Afghanistan deployment in 2004-2005, she first served in the KMBG Airspace Coordination Centre under French-German Brigade leadership, then in the Joint Operations Centre under Turkish leadership.*

CMJ map by Monica Muller

I will not describe in detail the airspace situation over Kabul, nor the activities or functions of the Airspace Coordination Centre (ASCC) of the Kabul Multinational Brigade (KMNB), in order to limit the length of discussion here. The Canadian officers who were appropriately responsible during the Canadian-led KMNB period have already presented such details in articles published by the Canadian Army Lessons Learned Centre.[2] The Canadian detachments deployed prior to my experience (July 2004-February 2005) used exceptional ingenuity and dedication in adapting to a situation where tactical airspace coordination had truly been arrived at by afterthought. They laid the stepping-stones that enabled subsequent crews, typified by my own experience on KMNB Rotation VI, to develop a cohesive joint airspace operation. Readers should note that limits have been placed on the description of events and activities, due to the sensitivities of some information and of certain groups involved in the NATO-led multinational mission in Afghanistan. This is an unfortunate but necessary limitation.

Transformation – A Response to Global Change

Transformation of standing military forces is not merely a matter of adding new equipment, altering structures, or even of changing military doctrine. We may need to consider a change to our entire thought process, particularly regarding 'jointness' at the tactical level. This could entail moving transformation concepts outside traditional force generation notions, which still divide operational functions and structures into three separate environments (land, sea, and air), and encourage a checklist mentality of organizing our command and control structures. We may need to move beyond three separate levels (strategic, operational, and tactical) for our doctrinal basis, and out of the 'boxes' traditionally associated with brigade and division level structures. Jointness in operations needs to be developed very early in the force generation process, with concepts being reinforced during the training of our officers, in order to permit them to develop a mentality of jointness within the complexities of rapidly changing theatres. Lastly, transformation discourse needs to align with the complex dynamic of current operations created by global changes that accelerate societal interactions and reactions of groups to military activities.

The fact that there is no longer a clear distinction between theatre and home nation or home front, based upon either geography or the Westphalian notions of nation states, that is, according to some assigned territorial boundaries, has had an impact on tactical level activities. We are seeing increasingly the rise of a 'peoples' concept that is not defined by physical boundaries, but rather by movements that are ideologically based. The threat to operations of standing military forces has become more elusive and ubiquitous. There is often no clear distinction between friendly forces and opposing elements, the latter defined often only by their use of terror tactics. The use of terror tactics by ideological movements is nothing new. What *is* new is the entire governance dynamic of globalization within which some of the more sophisticated groups may now operate. What is also new is the degree to which media coverage affects these movements, as do the governance institutions themselves. Instant global information about how institutions act and react to situations, and the moment-by-moment assessment of operations by military subject matter 'experts,' can be quickly assimilated and used by groups seeking to undermine our own operations or governance institutions. Tactical advantages for standing military forces operating in this environment could become strategic nightmares. The levels we traditionally associate with warfare – namely the *political* strategic, the *military* strategic, the operational and the tactical levels – have been transformed within the complexities of modern operations and a rapidly changing governance-citizen relationship, both globally and within operational theatres.

Movements involving groups opposing 'legitimate' governance, as recognized by the international community of governance, increasingly involve well-informed, well supported (financial and manpower), and highly mobile groups. These groups are able to reach and manipulate the emotions of vast numbers of communities at a highly accelerated rate. This enables them to control with relative precision the reactions of governance institutions – institutions that are not only predictable, but that also have their every move and tactic made public by the media. Within this new warfare dynamic, we need to recognize that there is no longer a division, militarily speaking, between

ISAF

the various levels of operations in complex theatres such as Afghanistan. Complex theatres, for the purposes of this discussion, are considered those that are associated with failed or failing states, or where military forces at the tactical level are involved in supporting governance after initial intervention. Our discussion is based upon the premise that, within this new paradigm – that of international relations involving globalization, migration, and technological availability to non-governmental and transnational groups – the political strategic level has *merged* with the tactical level of military operations in a manner and to an extent that has not occurred before in the profession of arms.

Operational Legitimacy – Blurring Doctrinal Lines

Current operations need to include a means to deal with this *merging phenomenon* in complex theatres. Planners need to consider how it is that the strategic level has merged with the tactical level, due to the dynamics of operational legitimacy. Legitimacy involves concepts of necessity and proportionality with respect to the use of force. It is a value-based concept related to a number of variables. It determines the amount of support an authority might have to provide when intervening in another nation state's affairs by use of force, and, ultimately, how much support is required to conduct operations successfully. Support to military operations is needed at both the *home* nation and the *host* nation (normally operational or tactical) levels. Legitimacy influences public support at both the strategic political (policy) and the tactical levels. Legitimacy is an area of central importance in operations that involve an opponent whose centre of gravity includes a particular ideology. *Legitimacy* is often the *centre of gravity* for our own operational forces, as well as for the opposing forces, particularly for interventions involving use of armed force into the affairs of another nation state.

"We may need to consider a change to our entire thought process, particularly regarding 'jointness' at the tactical level."

Certain aspects of operations can affect the strategic level of legitimacy associated with armed intervention more dramatically than others. Airspace-related events – that is, effects related to the use of ballistics, explosives, and air vehicles engaged in operations – have the potential to quickly involve the strategic level. The merging of the strategic and the tactical levels was made obvious during the 1999 Kosovo intervention[3] and during the friendly fire incident at Tarmak Farms during *Operation Apollo*. The incident where four Canadian soldiers became casualties in Afghanistan as a result of fratricide could have deeply affected CF involvement in coalition operations, and limited future operations, had there not been considerable national and international support for intervention in the immediate wake of the 11 September 2001 terrorist attacks.

Defining legitimacy is less relevant to this discussion than recognizing that the concept relates to a *perceived authority* to use force within the context of an operation. In complex operations, various aspects of legitimacy may influence the concept that a particular group or institution has the authority to use armed force during an intervention. One such aspect involves the fundamental right to use armed force. Another very different aspect relates to the authority, or right, to *govern*. The latter legitimacy aspect is significant to some degree in operational theatres such as Afghanistan, whether the intervention has been classified as an occupation or merely the provision of support for a transitional government. Legitimacy can be quite an elusive (and allusive) concept, and a discussion of its many facets is beyond the scope of this article. However, legitimacy at the tactical or host nation level can be jeopardized if airspace coordination fails to balance proportionality (that is, by limiting the number of casualties and the amount of collateral damage) with operational necessity, or if it fails to provide enough freedom of movement for a commander to ensure proper surveillance and security for host nation people and the agencies supporting nation-building. Intervening forces must ensure that they keep a balance between the factors that maintain legitimacy at the strategic and tactical levels. Doctor Max G. Manwaring, the noted Research Professor of Military Strategy at the US Army War College, has authored papers and books related to his own research on counterinsurgency operations, and he has conducted even more current research on peace support operations. He noted a tendency for the US military to define elements of the conflict, including centres of gravity, in military terms alone, which, he claimed, denies the essential roots of a conflict and the potential tasks required for its resolution.[4] Planners and operators at all levels of military operations in complex theatres need to consider how *legitimacy as a centre of gravity* is affected by their decisions, due to this merge phenomenon between the strategic and tactical levels.

Political strategic level activities have merged directly with tactical level activities more during current operational dynamics than during past conventional wars. Evidence of the tendency of the strategic level to attempt to control the tactical level was amply demonstrated in the method used to prevent the loss of legitimacy for operations during the 1999 air war over Serbia (the Kosovo Campaign), when targeting was often controlled at the highest levels of NATO.[5] Ultimately, legitimacy for the Serbian air war was challenged on several fronts. The Serbian president was quick to bring NATO members involved in air strikes before the International Court of Justice (ICJ). And on 28 April 1999, the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) brought procedural claims against several NATO countries before the Court.[6] The requirement for nation-state governments to defend their use of force before an international court added to the controversy of legitimacy, and it fuelled claims by human rights groups with respect to violations of the laws of war.[7] The global norms of human rights provided the NATO intervention a measure of *moral* legitimacy.

> "The Serbian president was quick to bring NATO members involved in air strikes before the International Court of Justice."

but *legal* legitimacy was less transparent. Even modern philosophers and social theorists, such as Jurgen Habermas, felt compelled to discuss the issue, noting that the politics of human rights had given legitimacy to intervention, based upon *normative*, if not *legal*, authority.[8] Although powerful, the normative aspect of legitimacy can be altered quickly if the principle of proportionality is not balanced with operational necessity.

Christine Gray, a scholar noted for her work in international relations and law, observed that the Kosovo campaign represented a new way of war for NATO.[9] Herein, war was no longer defensive combat fought in an unlimited way, with military necessity being the measure of strategy. According to Gray, the determination of international legal legitimacy with respect to the use of force is largely dependent upon the 'categorization of a conflict.' She argued in support of the Serbian intervention on the legal aspects of types of war in relation to state authority. NATO's new strategic concept, in this 'new' type of war, merged humanitarian necessity with *jus ad bellum*, or just cause, thereby giving it a *moral*, if not a *legal*, legitimacy.

However, balancing the legitimacy principle in the current operational dynamic is more related to *operational art* than to *doctrine*. That said, Canadian Forces doctrine notes that commanders at the operational level are concerned with the planning and execution of campaigns to meet strategic objectives. It is the responsibility of command to ensure the political strategic objectives are translated into acts of warfare, or military operational conduct, and this is called *operational art*. Operational level decisions are affected by various factors, including political aims, legal issues, and media influences. The translation of strategic objectives by the operational commander must ensure that the political, legal, financial, and media pressures of warfare are handled to the satisfaction of either the current government, or, at the very least, within the concepts of military necessity as dictated by International Humanitarian Law (IHL).[10] For the operational commander, this requires a comprehension and a willingness to apply limitations to the use of force within a broad understanding of the strategic context, and of the risks facing operational forces. Transformation concepts need to be oriented around changes in military organizations that will maximize flexibility in the application of operational art.

Enhancing Tactical Jointness – A Transformation Concept

As previously mentioned, airspace is a dimension of operations that can affect strategic political legitimacy dramatically. As such, we need to examine tactical level airspace operations. The term airspace operation, for the purposes of this discussion, is broad in definition, and includes all activities that influence or are influenced by airspace events. The aim of enhancing jointness in airspace operations at the tactical level must be included when considering the end-states of transformation. Airspace activities are linked to the centre of gravity for operations in complex theatres, such as Afghanistan.

Combat-related multinational operations, such as those in Afghanistan, require good command, control, and coordination of airspace at the tactical level in order to reduce risk, and that includes risk to the centre of gravity, which may be founded upon a mission's legitimacy. Tactical level airspace refers to the envelope overhead surface operations, extending up to 2000 feet above ground level (AGL). Transforming military structures to meet the current requirements of activities affecting tactical level military airspace should include elements of force generation and force employment, such as training, doctrine, and procedures. The objective is to balance the freedom of movement of the tactical commander while maintaining the operational legitimacy of the force and the mission itself. Transformation concepts must also consider the accelerated rate at which airspace activities and effects can influence strategic considerations. Therefore, pushing the responsibility for airspace control and coordination down to the tactical level is important in order to maintain the strategic centre of gravity for friendly forces in dynamic circumstances, as long as adequate expertise, personnel and equipment are provided to perform the functions required.

Tactical airspace coordination must adapt to an ensemble of operations, including combat operations, special operations, nation-building, humanitarian support, and an assortment of other governmental, non-governmental, and host nation civil and governance-related activities. These activities to some extent affect, or they are crucially affected by, airspace related events. It is important to consider current operations, such as those being conducted in Afghanistan, for ideas about transformation, while keeping the wisdom of past military philosophers in mind. With respect to the requirement to deal with operational realities, Carl von Clausewitz noted: "Without personal knowledge of war we cannot perceive where its difficulties lie."[11]

> "When the TAOC staff attempted to assume command and control of KMNB tactical airspace, they *de facto* began to control KMNB operations."

Author's collection

Turkish UH 60 *Blackhawk* with Dutch AH 64 escort.

Afghan Airspace – A Complex Operational Environment

At the tactical level of the Afghanistan campaign – those relating to Kabul Multinational Brigade (KMNB) operations – just about everything affected airspace, and airspace events affected almost every task. The airspace conditions during KMNB Rotation VI dramatically changed when strategic goals to civilianize control came into competition with the security-related tasks of the commander at the tactical level. From August 2004 until January 2005, the Theatre Air Operations Cell (TAOC), located at the operational level (ISAF Headquarters), expanded its capacity somewhat. This theatre level air operations centre did not have authority or structure (read manning) to assume control and coordination of the airspace over the ISAF area of operations. Although the *strategic level* TAOC formally lacked authority for airspace coordination, its staff, from time to time, attempted to impose restrictions on the *tactical level* KMNB, with respect to the use of airspace.

When the TAOC staff attempted to assume command and control of KMNB tactical airspace, they *de facto* began to control KMNB operations. However, the *theatre operational* level could not react quickly enough to meet the rapid demands of airspace activities occurring at the *tactical* level. The TAOC employed mostly air force personnel, whereas KMNB Headquarters employed primarily land forces personnel. The distance between the operational and tactical level reality had both physical and mental components, and there was a distinct lack of vertical jointness being practised at times. KMNB personnel, as well as some theatre operational level staff, observed that the theatre operational level was too far removed from the tactical level to control tactical airspace. However, there were shortfalls in tactical level capabilities, since most personnel lacked essential training in airspace management and deconfliction. Tactical level airspace personnel, namely, the KMNB airspace coordination centre (ASCC), needed to understand when certain restrictions were excessive (i.e., *when* to object), but also, when KMNB activities jeopardized air safety. These understandings were essential in order to balance the maintenance of tactical operations with the preservation of strategic level legitimacy. Observations generated by NATO forces in Afghanistan produced a glaring need. Most military doctrine operational discourse remains lodged in concepts that divide military operations into three distinct environments that suddenly become 'joint' when elements of those environments merely operate in the same area or as part of the same mission. It soon became obvious in Afghanistan that jointness needs to become a mindset related to *function*, and not merely to a state of resources.

Afghanistan Airspace Operations – A Case Study

The intent of this case study is to provide observations from current operations, specifically those made at the tactical level of the Kabul Multinational Brigade Headquarters (KMNB HQ) airspace coordination centre (ASCC). It is hoped that these observations will stimulate thought for future transformation related discourse. The discussion is oriented around my personal experiences garnered during a six-month tour in the KMNB HQ, from July 2004 to mid-February 2005, as part of KMNB Rotation VI. It was during this time that operational necessity made it imperative to test some new concepts in coordination and control of airspace-related activities.

The KMNB ASCC was formed originally by Canada with an intended mandate to coordinate the operations of the *Sperwer* unmanned target acquisition and surveillance drone, but under the signature of General Hillier, when he was Commander ISAF, the KMNB ASCC was given control authority over tactical airspace. During ISAF Rotations IV and V, from 11 August 2003 until 9 August 2004, the responsibility for control and

Author's collection

Italian FAC team at mountain ranges near Bagram during a live shoot at East River Range.

coordination of airspace had been delegated down to the tactical level within the ISAF Area of Operations, and with good reason. In short, this was felt to be the best way to deal with the airspace requirements within the complexities of an organization that was not prepared to meet a new operational dynamic.

NATO forces, who assumed the ISAF mission in Afghanistan commencing in 2003, were not entirely prepared for all the tactical level complexities of nation-building, while simultaneously conducting combat-related operations. This was later typified by the events that occurred following the crash of a Kamair Boeing 737 near Kabul in February 2005. The accident produced a state of tension between ISAF forces and newly forming host nation institutions. Issues related to host nation and international legitimacy came to the forefront, and they altered the relationship between the political strategic and the tactical levels. The former began to impact directly upon tactical tasks, which, in turn, could have compromised the legitimacy of the intervention force, as well as national support to some of the ISAF forces of KMNB. A highly chaotic situation in the tactical level airspace developed when ministers and other high level personages wanted to be the first at the crash site. Much of the authority and capability of the KMNB Joint Operations Centre (JOC) and the ASCC to control the airspace in the area of the crash site had been removed in a continuing effort to establish the legitimacy of the newly-elected government. However, the legitimacy of the mission could have been placed at risk on several fronts if airspace issues at the time of the crash had not been resolved quickly at the KMNB tactical level.

The Kabul airspace operational dynamic embraced a complex mix of norms of peace and the necessities of combat. It was administrated by a mélange of civil peacetime functions and measures for airspace management. The traffic included military and civilian peace and security missions, functioning simultaneously with combat-related and counterinsurgency operations. At times, European and westernized approaches seemed to be incompatible with the complexities of the Afghan situation. The difficulties in fulfilling the tactical level ASCC mandate – that is, to manage airspace – increased as it became necessary to balance the Ministry of Civil Aviation and Tourism (MoCAT) guidelines with the local regulatory military procedures and NATO airspace procedures, the latter having been designed for European theatres. Possibilities for fratricide and air accidents or incidents were major concerns during periods of high tempo operations. Most internal coordination and deconfliction problems were related to a gap between NATO nation capabilities and structures at the tactical level, and the *current* operational dynamic.

The traditional airspace organizations of NATO nations did not meet the needs of the ISAF in Afghanistan. There was no functional centre capable of coordinating or controlling tactical level airspace in the ISAF area when NATO took charge of ISAF in 2003. At the commencement of KMNB Rotation VI during the summer of 2004, there was a coinciding lack of capacity at the KMNB JOC for controlling operations. This condition existed for several reasons – some of which were resource-related and some that were attributable to the multinational character of the ISAF mission, such as the differences in procedures, training, doctrine, experience levels, skill levels, as well as linguistic abilities and issues. This entire situation made it very apparent that there was a need to have a joint cell that could deal specifically with complex airspace operations in the ISAF area for

activities being conducted up to 2000 feet above ground level. NATO manning did not reflect either the responsibilities or the mandate of the KMNB ASCC, because the ASCC function or mandate did not align with traditional military functions or organizations at the tactical level. In short, conventional organizations of battle were inadequate for permitting the jointness of function required for this particular operation at the tactical level. Consequently, no organizational concepts or doctrine existed that fulfilled the specific requirements of KMNB or the ISAF mission in practical or tactical terms.

In such a volatile situation as the Afghanistan operations, where legitimacy of forces could be easily lost, it was important to be able to control operations through well-coordinated airspace procedures, but this alone was not enough. Not having a means for positive control over airspace, and often not even having a communications capability with airspace users – other than through KMNB assets – meant the staff of the ASCC had to be deconflicting traffic within an unpredictable environment. The KMNB ASCC had no way to fulfill its mandate of airspace control in the ISAF Area of Operations at 2000 feet AGL and below. There was no capability, in practical terms, to maintain positive control over airspace users, since there was no radar. At the time, it seemed clear that both troops and civilians were being put at risk, unless the KMNB ASCC could somehow improve the airspace situation. The dilemma for me, when I initially took over the responsibilities of Chief of ASCC, was how to use the existing structures of KMNB to balance freedom of movement for KMNB forces while preserving the legitimacy of the mission.

In order to enhance coordination and control, the expertise of various functional cells within KMNB HQ needed to be integrated into a cohesive planning and current operations cell. Jointness was enhanced during KMNB VI by merging elements of the ASCC with the Aviation (helicopter) and Air (fixed wing) Cells, and integrating airspace operational control directly into the KMNB Joint Operations Centre. This new cell became known as the Tactical Airspace Operations Cell (TASOC). For a short period, this unorthodox arrangement was implemented during tactical level operations, and it proved to be highly effective. However, the integration of air and aviation expertise was only part of the equation. The functions associated with fire support coordination and explosive ordinance activities were also included as part of the joint modular concept. That said, even this integration of expertise was not enough to accommodate the complexity of operations in Afghanistan.

Force protection and freedom of movement in Afghan operations relied upon an ability to coordinate and often control the many simultaneous types of operations and diverse assets impacting upon and using the Kabul airspace. The capability to manage the airspace and concomitant airspace operations in a timely, dynamic manner involved the authority to do so without necessitating referral to higher levels. Again, the sensitive nature of the situation in Kabul concerning the use of force included the delicate balance of proportionality and operational necessity. There were also technological factors associated with joint operations, and fast air support elements that could respond in seconds to new information. *Accuracy* of information was as important as the ability to quickly *alter* the information given to firepower elements supporting an operation. The airspace management aspect had to include the appropriate 'authority' pushed down to the lowest command and control element, so operational art could be applied effectively. This meant someone in command at the lowest level had to be informed and knowledgeable enough in use of force concepts to make the right decision in the few seconds available, without having to go higher in the chain of command.

Author's collection

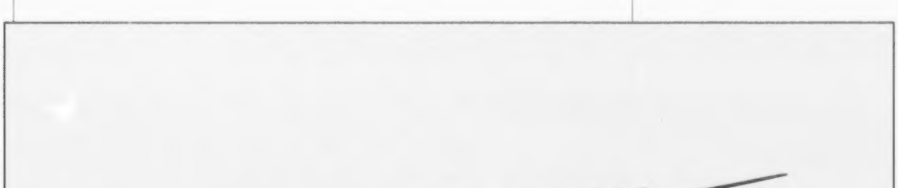
Dutch AH 64 pilot, (left) Captain Linda Schrum and Lieutenant-Colonel Spindler ready to mount the Turkish *Blackhawk* for reconnaissance north of Kabul.

Within the new integrated, functional TASOC cell, various sub-sections were developed. One section specialized in routine daily airspace coordination. Others worked within the JOC for control of airspace-related activities and operations. The cell was made fluid by having modular sections that could be put together to act as deployable airspace coordination and control teams. This included representation from various groups and agencies (military, civilian, and other governmental agencies) at the planning table, and often they were present during the execution phases of operations. The primary objective was always to 'push' airspace operations controllers down to the lowest possible level of operations, namely, the operational 'coal face.' This was to be accomplished while maintaining the necessary expertise, and also ensuring that there was sufficient delegated authority to command and control the operation at the lowest possible level, including the control of close air support and direct or indirect fire support elements.

"The traditional airspace organizations of NATO nations did not meet the needs of the ISAF in Afghanistan."

The TASOC became tactical in every sense, 'plugging directly into' various ISAF and coalition operations. We deployed airspace management elements – normally of two or more persons – for liaison, coordination, and operational control during specific operations and on live fire exercises, in order to analyze the procedures of the Joint Forward Air Controllers (JFACs). Joint FAC teams participated in almost all operations. These teams were involved at every step of the planning and execution phases. They were not able to manage airspace, but they could control the air resources for the co-located airspace manager, and they could act as scouts, escorts, and coordinators during operations. The JFAC teams were critical elements of many KMNB plans and operations.

The TASOC was one of the operational cells most affected by the non-traditional nature of the KMNB VI situation. It was caught between different levels and mindsets with respect to operations. The integration of the KMNB airspace-related cells into the TASOC could not have occurred without the cooperation and foresight of several staff willing to go 'outside the box' to challenge the status quo situation. And the 'parent' ASCC needed to be the most diverse of all the cells associated with current operations at the tactical level headquarters, particularly with respect to expertise and knowledge of the objectives and centres of gravity at *all* levels, namely tactical, operational, and strategic.



Author's collection

Spanish *Cougar* helicopter preparing to insert Slovenian rescue team onto mountain crash site of KAM 904 Kamair Boeing 737.

To regress slightly, NATO-written doctrine and procedures for airspace were not well suited to the specific requirements of the KMNB. New brigade-level Airspace Coordination Standard Operating Procedures (SOPs) were developed during KMNB VI with a view to making those SOPs more 'user friendly' for a multinational headquarters with a mix of foreign nationals working in the ASCC. The new SOPs were based upon a combination of three elements, including only relevant NATO airspace measures, US practices currently being adapted to meet the needs of *Operation Enduring Freedom* and Iraqi operations, as well as practices and procedures used for non-conventional tasks – such as for improvised explosive device 'defeat' teams and for special operations. New operational procedures for airspace coordination, not aligning with one particular doctrine or nation, had to be developed.

The TASOC enjoyed a considerable diversity of expertise, experiences, skills, and capabilities. A relatively broad base of skills was provided by virtue of the multinational character of the ASCC, and also through associated cells. This included expertise in air defence (French, Canadian, German), artillery (Canadian), air force management (German), various forward air and close air support operatives, Joint FACs (consisting of multinational teams), explosive ordnance liaison officers, and Aviation and Air liaison officers and operators. Jointness at the tactical level was enhanced through the integration of airspace-related cells and expertise with land and air force staff expertise, all rolled into one joint operations cell. The advantage of having the cell permanently integrated, rather than merely having personnel tasked for a specific operation, was that the staff was fully accustomed to planning and operating together on a routine basis. This integration altered and streamlined their thinking, and it improved the reaction process.

The capability of the TASOC was often demonstrated not by what happened during operations, but by what did *not* happen. On several occasions, incidents were avoided, due purely to the capability of the cell to exercise the authority and expertise readily available to apply operational art, and a capability to control the airspace *from the lowest level*. One 'near incident' that occurred during the presidential inauguration in 2004 can serve to demonstrate the effectiveness of the TASOC teams when deployed to the point of most concentrated tactical level airspace activities. In this particular case, some staff misinterpreted intent and wrong information was passed to the deployed tactical level airspace operations section controlling the operation. Information had been passed to a coalition element providing close air support to target a suspected rocket launch site. Simultaneously, friendly troops had also been ordered to move onto the site. There were several issues involved with respect to incorrect information that was passed. Terminology was a problem. The terms 'target' and 'targeting' were used figuratively by some nations – for example: 'CIMIC (civil-military cooperation) targeting.' The passage of 'target' information at a higher level added to the language difficulties, resulting in a literal interpretation at the tactical levels.

There was also a lack of tactical awareness by staff at an operational command centre higher than the deployed TASOC element. Quick action by certain operators controlling the airspace activities averted a potential fratricide incident. However, one significant issue underlying the entire situation was related to the use of force, and to the nature of complex operational theatres containing multinational forces. The forces with the supporting firepower had a different operational mindset than the ground forces they were supporting. The close air support control elements, engaged in offensive operations in theatre, held an entirely different viewpoint with respect to the use of force – including the concepts of operational necessity and proportionality – from the supported element. The latter believed they were participating only in nation-building and peace and security support to the host nation. Failure to realize differences in interpretations of the principles of use of force, between national forces, can increase the chance of friendly fire incidents in multinational operations. Differences in rules of engagement or with respect to predispositions regarding the use of deadly force, including operational necessity and proportionality, proved to be just as dangerous as wrong information passed when seconds count during fast-paced multinational combat-related operations, such as those practised in Afghanistan.

Fortunately, personnel at the deployed TASOC element, who were controlling the airspace aspects of the operation, discovered the error with minutes to spare. This and other incidents that could have affected the legitimacy aspect of the mission – and thus, the centre of gravity for intervention forces were avoided because the personnel with the right knowledge, skills, and situational awareness were in the right place at the right time. The TASOC deployed a control and coordination section forward to a location where most of the airspace activities would be concentrated. This tiny forward element contained expertise in airspace coordination and management, as well as in close air support and ground fire artillery support. The individual commanding the TASOC was involved in the planning of the operation and was conversant with strategic level objectives. Importantly, key personnel from the major coalition partner providing the close air support firepower joined the forward airspace section and assisted with airspace management and communications in order to control the close air support resources. Therefore, this deployed element was instrumental in ensuring that tactical tasks did not jeopardize the centre of gravity at the strategic level during the presidential inauguration.

Later, when a lieutenant-colonel from another nation assumed the Chief of ASCC position, there was an attempt to consolidate all related airspace cells. However, even when a single chief commanded all cells, operational functions became increasingly separate. Personnel were not accustomed to joint concepts. The revisions to operating procedures that had been designed to enhance jointness, reverted to more conventional procedures prior to the next rotation of the KMNB. Ultimately, due to a non-diminished capability within the KMNB Headquarters, most of the more complex tasks were subsequently 'pushed up' to a higher level of authority, namely to ISAF Headquarters.

"The TASOC enjoyed a considerable diversity of expertise, experiences, skills, and capabilities."

Conclusions

The preliminary lesson learned from this Afghanistan experience seemed to be that jointness at the tactical level is not arrived at through unification of the command structure alone. True tactical jointness was created through the functional integration of surface and airspace users into a single operational entity throughout the planning cycle, the conduct of operations, and during daily routine activities. It occurred only when the operators, or persons controlling the operations, planned and controlled the operation together, thereby maintaining jointness throughout each operation. Jointness, above all, proved to be a frame of mind. Transformation initiatives must acknowledge and embrace similar thought processes. Viewing tactical airspace operations as a joint function to be pushed to the lowest possible level, using a modular concept of airspace-related expertise, can be a means to enhance jointness in operations at the tactical level, and to reduce risks to operational legitimacy. The development of a truly joint cell came into being in Afghanistan, due to the support and the flexibility of the KMNB Commander and his staff, and this permitted the application of operational art at the lowest possible level.

> **"Transformation initiatives must acknowledge and embrace similar thought processes."**

CMJ

NOTES

1. Elinor C. Sloan, *The Revolution in Military Affairs Implications for Canada and NATO* (Kingston, Ontario: McGill-Queens University Press, 2002), pp. 4, 6.
2. Major M.F. Murphy, "Airspace Coordination in Operations," *The Bulletin*, Vol. 11, No. 3, July 2005.
3. Frederic de Mullinen, "Distinction between Military and Civilian Objects," in Max G. Manwaring and Anthony James Joes (eds.), *Beyond Declaring Victory and Coming Home – The Challenges of Peace and Stability Operations* (Oxford, United Kingdom: Greenwood, 2000), p. 39.
4. Doctor Manwaring claims legitimacy is part of a paradigm that involves counterinsurgency operations. The paradigm is built on six dimensions: Legitimacy, Organization, Military and Other Support to a Targeted Government, Intelligence, Discipline and Capabilities of the Armed Forces, and Reduction of Outside Aid to the Insurgents.
5. Frederic de Mullinen, "Distinction between Military and Civilian Objects," in Christian Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community – A Legal Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), pp. 103-128.
6. Heike Kreiger (ed.), The *Kosovo Conflict and International Law – An Analytical Documentation 1974-1999* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2001), and NATO, KFOR, "Archive December 2002, Inside KFOR, accessed 9 January 2003, at <http://www.nato.int/docu/update/2001/1112/e1117a.htm.>
7. Amnesty International, "Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo)," February 2000, accessed 8 January 2003, at <http://www.amnesty>.
8. Jurgen Habermas, "Bestiality and Humanity: A War on the Border between Legality and Morality," *Constellations*, Vol. 6, No. 3, 1999, pp. 263-272.
9. Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2000).
10. Amnesty International 2000, Briefing to the Security Council KUN3 (1999) human rights abuses, NATO/Federal Republic of Yugoslavia, "'Collateral Damage' or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force," accessed April 2003, at <http://www.amnesty.ca>.
11. Carl von Clausewitz, translated by Edward M. Collins, *Politics and Power Selections from On War, and I Believe and Profess* (Chicago: Henry Regnery Coy, 1962), pp. 71, 131.

DND photo HS048069d02 by Corporal Matthew McGregor, Formation Imaging Services Halifax

A CH-146 *Griffon* Helicopter from 430 Squadron flies over the Presidential Palace in the heart of Port-au-Prince, Haiti, as part of *Operation Halo*.

THE CASE FOR INTERNATIONAL TRUSTEESHIP IN HAITI

by Major Michael T. Ward

Author's Update

During the 12 months since this article was initially penned, the situation in Haiti has improved somewhat. There have been multiple rounds of elections, and the new government headed by René Préval has enjoyed some early successes. However, only time will tell if these early signs of success will last, and if Haiti will overcome the multiple challenges it faces. Readers should be aware that although this article was written *before* the November 2005 elections, it has been left in its original state, due to present political/social dynamics and concerns, as well as to the history of the region. I would argue that the main contentions and concerns expressed herein are still valid.

Introduction

In the past 12 years, the United Nations has authorized five separate missions to Haiti, each one varying in scope, goals, and resources. It is not unreasonable to state that each of these missions has failed to fulfil its mandate. The current United Nations mission, *la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti* (MINUSTAH), has a very wide-ranging mandate, authorizing the international community to pursue an extensive menu of responsibilities and tasks. This list is largely reflective of current thinking on the ways and means that post-conflict societies can be rebuilt, and then set upon a course to a brighter future. However, MINUSTAH's mandate, issued in April 2004, has a focus very similar to that of the mandate for the first United Nations military mission to Haiti, issued in 1993. That first mission, the United Nations Mission in Haiti (UNMIH), was charged with establishing a secure and stable environment, with creating a police force separate from the army, with supporting free and fair elections, and with providing further urges to the international community to support the economic, social, and institutional development of Haiti.[1] MINUSTAH is charged with, among other things, establishing a secure and stable environment, reforming the Haitian national police, assisting with disarmament, demobilization, and reintegration (DDR), assisting with

Michael Ward, *a tactical helicopter pilot, is currently the Director of Learning Design and Program Support for the Pearson Peacekeeping Centre. He has served in both Somalia and Haiti on peace operations.*

the establishment of rule of law, fostering institutional strengthening and the principles of democratic governance, national dialogue and reconciliation, assisting with free and fair elections, and extending state authority throughout Haiti.[2] The more precise language used in the MINUSTAH mandate aside, the similarity of the two mandates is striking. This similarity, and a brief examination of the current state of disorder in the nation, may lead the reader to conclude that the United Nations, and, by extension, the international community, has not yet achieved what it set out to do in Haiti 12 years ago.

This article will attempt to explain why such has been the case. What is the international community trying to achieve in Haiti? What are the assumptions and logic underlying these efforts? Is this a sound approach, and what could be done differently to address the root causes of the nation's problems more appropriately?

It will argue that the current UN mission is inadequate, and will not succeed without profound changes in both its scope and nature. The critical underlying problem in the country is the chronic lack of legitimacy endemic to the Haitian state, which must be addressed before any long-term peace can be established in the country. Further, the United Nations' "strong commitment to the sovereignty [and] independence ... of Haiti"[3] is a crucial barrier to the international engagement required to rebuild and reform the Haitian state, such that it becomes comfortable within the international community of nations. It will be argued here that the proper solution for the problem of Haiti is creation of an international trusteeship, one that will allow for the institutions of the Haitian state to be rebuilt and to be made effective, prior to transition, under international stewardship, to a fully self-directed democratic state with an effective market economy.

CMJ map by Monica Muller

However, it is acknowledged that the intervention/ trusteeship solution has been attempted before in Haiti, and it has failed. The long history and unique culture of this country have given the Haitian people a strong sense of independence and nationhood. This poses a considerable challenge to the international community – to develop and implement an approach that will be perceived as legitimate by the Haitian nation, and not one simply imposed by outside powers.[4]

The article will open with a brief review of the current state of affairs in Haiti – the economic, social and political facts that must be considered in any peacebuilding effort. It will then undertake a theoretical examination of what is reasonable or desirable to try to achieve in that state; what is peace, how can it be achieved, and what should be the international goals for peacebuilding in Haiti. With these benchmarks established, it will turn to a consideration of the particularities of the Haitian case, the history, culture, and political climate that factor into any proposed solution. Finally, it will consider the issue of the current approach of the international community to Haiti, to match the mandate of MINUSTAH against the requirements of peacebuilding in that state, to examine the underlying logic of the approach, to describe points of weakness, and to make recommendations for the future course of the mission.

Current Conditions – Political

The Economist Intelligence Unit, in its February 2005 country report, described Haiti as a country with severe and continuing political and economic problems.[5] Politically, the Fanmi Lavalas party of former President Jean-Bertrand Aristide stated that it would not contest elections scheduled for November 2005, calling into question this latest effort to build some form of a popularly legitimate and stable government. Troops deployed to Haiti as part of MINUSTAH were unable to provide a safe and secure environment for the citizens of the country. Violence continued to be widespread, but was most especially concentrated in the poorer slums of Port Au Prince, and that violence was symptomatic of the failure of the interim government to achieve any kind of reconciliation with the supporters of the former president.[6] There were also large portions of the interior of the country outside the effective control of the central government.

DDR efforts were stalled, with no effective program of disarmament being put in place.[7] The former army was re-emerging as a political force, with members of the *Forces Armées d'Haiti* (FAd'H), which was disbanded in 1995, organizing to demand reinstatement of the army, and payment of pensions and back pay.[8] Former army officers were also providing *de facto* security in some areas of the interior of the country.[9]

Flag of Haiti

Current Conditions – Economy and Society

The state of the Haitian economy continues to be extremely poor. GDP declined by 3.8 percent from 2003 to 2004, and, despite a restart of external assistance, the government faces large external debt repayment obligations, as well as many competing priorities for investment and spending.[10]

The socio-economic situation of the majority of the population of Haiti is also deplorable. Amnesty International reports that Haiti continues to be the poorest country in the Americas, with a human development ranking of 150 out of 173, and a life expectancy of just 49.1 years. The United Nations Development Program states that food insecurity affects some 40 percent of households, and that more than 50 percent of the adult population is unemployed.[11]

Finally, the lack of effective political control throughout the nation has increased opportunities for criminal actions. Over the past several years, Haiti has become a focus for Central American drug cartels seeking alternate trafficking routes into North America.[12]

Importance of the Situation to Canada

This situation of poverty, political instability, and criminality is not unique in the world, but it has a particular salience for Canada. This country has long claimed a special relationship with Haiti, and it hosts a considerable portion of the Haitian *Diaspora*, mostly resident in Montreal. Further, there is a danger that existing but currently weak relationships between Haitian criminal gangs in Montreal and criminal organizations in Haiti might develop into a robust and well-structured system bolstered for the importation of illegal narcotics over the medium to longer term.[13] Haiti's geographic position is also unique amongst contemporary failed or failing states with respect to its proximity to the North American continent, particularly to the United States, and also with respect to the ability of Haiti's domestic crises to directly influence the political discourse of the US. All these factors combine to exert considerable pressure upon Canada, both internally and with reference to its relationship with the US, to engage effectively in Haiti, both directly and through the offices of the United Nations.[14]

> "The long history and unique culture of this country have given the Haitian people a strong sense of independence and nationhood."

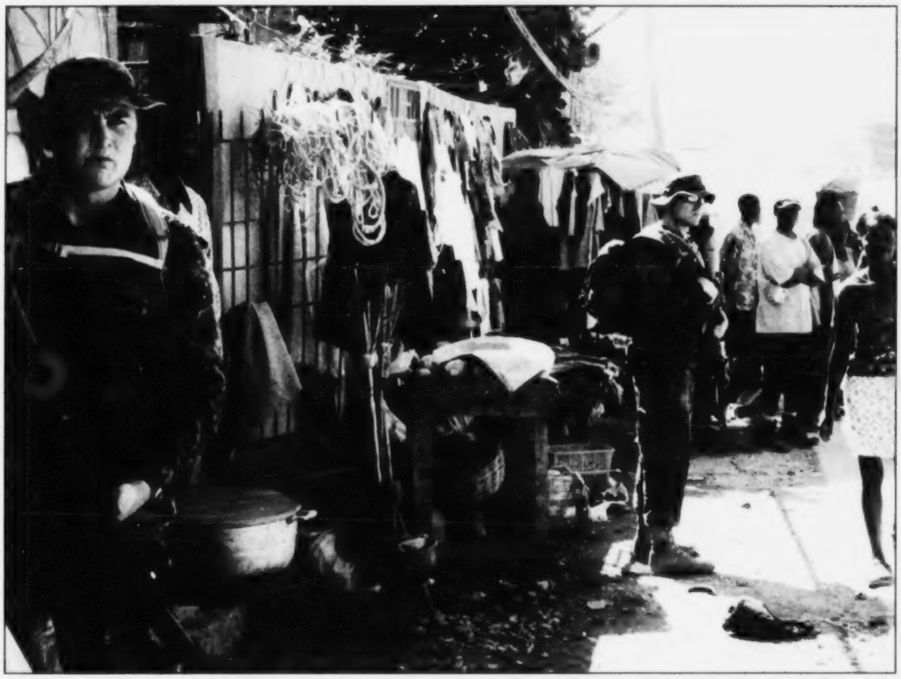
Start with the Ends in Mind

Of course, the major question that Canada should answer prior to embarking upon any intervention into Haitian affairs is what it is that has to be accomplished. What does the peace that one is trying to build look like, and how does one go about building that peace? There are a wide variety of voices and positions on what peace is, how it can be achieved, and how to measure it. Daniel Byman, although specifically discussing ethnic conflicts, takes the position that a conflict is terminated successfully when deaths attributable to the conflict in question fall below 100 per year for a minimum of 20 years.[15] This is certainly a strong and satisfying measure of peace, and a post-conflict state that achieves this measure would likely have effectively mitigated the challenges that led to the conflict in the first place. However, as a guide to a course of action, it does not suggest anything specific, although it does perhaps give the next generation a tool by which it might wish to measure success. Roland Paris, in *At War's End*, uses a less rigorous definition to describe what it is one wishes to achieve, speaking of "a peace that will last beyond the departure of the peacebuilders themselves and into the foreseeable future."[16] While less precise, this definition is perhaps a better guide for how to approach the problem of Haiti, as it forces the policymaker to consider how to ensure the peace after the departure of the peacekeepers. Fen Hampson expands upon this theme, describing the measure of success of the peacebuilding process as "directly related to a society's ability to make the transition from a state of war to a state of peace marked by the restoration of civil order, the re-emergence of civil society, and the establishment of participatory political institutions."[17] An examination of the mandate of MINUSTAH would suggest that the UN is aiming for a comparable solution, and this will be discussed in more detail later in the article.

However, while Hampson's description is compelling, it is not sufficient. There is no doubt that order must be restored, and civil society must re-emerge, but this definition does not address the *effectiveness* of the civil society, and the institutions that the society has established. Does the society perceive the institutions as effective? Are political disputes resolved through these institutions? And are they operating for the greater good, as opposed to serving the needs of a narrow minority?

Necessary but Insufficient Conditions

Specific to the case under consideration, Haiti very much resembles Hampson's description – that is, not lacking for the outward appearance of democratic life. The 1987 constitution, drafted in the wake of the departure of the Duvaliers, and the last of two dozen Haitian constitutions adopted since 1804, was created by an elected constitutional assembly comprised of a large number of civil society groups drawn from all levels. It was adopted by a national vote with a 99.8 percent approval rating by 50 percent of eligible voters. It was a thorough document, with a far-reaching vision for a more just, equitable, and democratic state, based upon respect for individual rights and freedoms.[18] Indeed, the constitution embodied many, if not all, of the concerns of the international community as they were reflected in the MINUSTAH mandate. However, despite the open and democratic nature of the process of the development and adoption of this constitution, the civilian president was overthrown in a *coup d'état* the following year, and Haiti returned to dictatorship under military rule. Evidently, the civil societies, and the participatory political institutions that had emerged, were not sufficient for the task at hand. There was an obvious requirement to go further.



DND photo IS2004-6056

Soldiers of the Second Battalion, The Royal Canadian Regiment (2RCR), take a moment to survey their position during a foot patrol in the city of Port-au-Prince, Haiti, as part of *Operation Halo*.

The Need for Effective Institutions

What is not explicitly described in Hampson's definition is this notion of effectiveness. Democratic institutions and procedures must be *perceived* broadly as effective in order to be so. There is a requirement to internalize the norms of democracy and to embed confidence in the effectiveness of democratic institutions in the hearts and minds of the society being rebuilt. This requirement to change norms is discussed by Peceny and Stanley in their examination of recent Central American peace processes. They describe a four-step process for changing norms, offering a 'norms cascade' that leads to internalization of liberal democratic norms, to the point where democracy and action through liberal institutions becomes the habitual route for the resolution of political conflict.[19]

Specific to El Salvador, Peceny and Stanley describe a process whereby elites began to adopt liberal norms outwardly and publicly through the 1980s in order to legitimate themselves to the international community. This gained them an increasing level of international support and engagement. Through a five-year peacebuilding mission in the country, the UN worked to strengthen liberal political institutions and to promote "dialogue, compromise, and non-violent conflict resolution, successfully diffusing liberal practices to state bureaucracies and ... society."[20] This diffusion of liberal norms worked its way through previously antagonistic groups, gradually shifting conflicts into the political realm that previously would have been resolved through violence. This process was underpinned and fostered by extensive economic development and by the assistance of the international community, most especially the US. The key to this process was having former combatants internalize liberal identities and norms prior to the disengagement of the international community.

The peace that should be sought for Haiti must encompass all the elements previously discussed. It must be a peace marked by a sustained absence of political violence, one that will endure after the departure of the peacebuilders, one that sees a democratic Haitian state with robust institutions, and one where Haitians themselves have adopted the norms suitable for the sustainment and nurturing of a functional democratic state.

Nature of the Current Conflict in Haiti

Having defined the key aspects of the peace that must be built, the article will now turn to a consideration of the nature of the current conflict in Haiti. Perhaps the simplest perspective from which to approach this discussion is first to define what the conflict is *not*. To begin with, this is not an ethnic conflict. Daniel Byman describes an ethnic group as a people "bound together by a belief of common kinship and group distinctiveness, often reinforced by religion, language, and history."[21] This certainly describes the Haitian people, but it applies to all those who live in the country. There are no cleavages of ethnic identity that lie at the base of the conflict. In a similar vein, much of the literature on civil conflict discusses security dilemmas as a common cause of intra-state violence. While the Haitian people do often fear for their personal security, the security dilemma, as described by Barbara Walter, amongst others, is not active in this case. There is no 'other' group to fear.[22] Neither is this a conflict that has been sparked by – transition – political, economic, or otherwise. This is not a state that fell apart under the pressures of democratization, or from economic development and modernization.

"Does the society perceive the institutions as effective? Are political disputes resolved through these institutions?"

The main culprits in this conflict are state weakness and a chronic lack of popular legitimacy. The roots of this problem are not recent. They stretch back to the foundation of Haiti as a state, and some consideration of the historical legacy of the country is essential to an understanding of the current situation.

Historical Roots of Conflict

The French colony of Sainte-Dominigue, the precursor to the state of Haiti, was the economic engine of France during the 1700s. Sainte-Dominigue produced vast quantities of commodities for export to metropolitan France, which would then be further processed and resold for vast profits. Sainte-Dominigue was a net importer of food; the mode of production was based upon a system of large plantations, worked by approximately 500,000 primarily African-born slaves under extremely brutal conditions. From the moment of capture, the life expectancy of a slave was estimated to be seven years, and it was assumed to be cheaper to import new slaves from Africa than to breed them domestically.[23] There was a small but significant class of black freedmen, and those of mixed race engaged in small commerce, and they were mainly concentrated in urban areas. Sitting atop the social pyramid were the French-born *grand-blancs*, who owned the majority of the plantations, and who were responsible for the administration of the colony.

Haiti is the only state to have been born as a direct result of a slave uprising. The revolution began in 1792, and lasted 12 years. The struggle was protracted, racially polarized, and extremely brutal. The culminating act was the order by Jean Jacques Dessalines, a revolutionary leader who later proclaimed himself emperor, to kill any white people remaining on the island.[24]

Subsequent to the revolution, the country was isolated diplomatically and economically, since the United States and the European powers feared that the slave revolution would spread. Diplomatic recognition was very slow in coming, and international trade was severely restricted. The revolution had left the country in ruins, through both the extensive destruction of infrastructure and the destruction of the former economic model. Initial abortive attempts to re-establish the plantation system only demonstrated that the newly-freed slaves were not willing to return to plantation labour. Shortly thereafter, Dessalines divided the estates of the departed French among the freed slaves. This is the crucial act that laid the economic, social, and psychological foundations of modern Haiti.[25] The great majority of freed slaves lived in rural areas, farming small plots of land on a subsistence basis, selling their surplus to the towns and cities. Conversely, there developed an increasingly privileged, urban, mixed-race *bourgeoisie* who made their livings from this economic situation. Trouillot succinctly describes the system that emerged.

> Peasant crops and imported consumer goods were the mainstay of local economic exchange. Taxes collected at the customhouses and ultimately borne by the peasantry provided the bulk of government revenues. Profits made from the peasantry contributed a large share to the returns garnered by an import-export bourgeoisie that was dominated by foreign nationals and unconcerned with local production.... While the state turned inward to consolidate its control, the urban elites who gravitated around that state pushed the rural majority into the margins of political life.[26]

This basic economic model lies at the roots of the present divide existing between the Haitian *state* and the Haitian *nation*. The Haitian sense of nation, forged in revolution, and, subsequent isolation, is very strong. Haitians share a common history, religious heritage (Voodoo), and language (Creole). However, the Haitian state itself is weak, and the institutions of governance are not well entrenched. Since 1804, Haiti has been an empire twice, a kingdom once, and a republic numerous times, of which nine republics appointed presidents for life.[27] It is not perhaps the *magnitude* of the political instability that makes the problem of Haiti unique and challenging, but the *persistence* of political failure. From the outset, there

"Haiti is the only state to have been born as the direct result of a slave uprising."

has been an ongoing predatory relationship between the Haitian political elites and the masses. This fact is not lost on the Haitian people, and is quite explicitly laid out in the 1987 constitution. This is the specific relationship that must be severed and then rebuilt. The institutions of Haitian democracy must be extended and strengthened to allow the Haitian people an effective voice in government. However, such an undertaking must go hand-in-hand with extensive economic development and support from the international community that will allow the majority of Haitians to benefit tangibly from these newly strengthened political institutions.

The MINUSTAH Mandate Considered (circa 2005)

The current mandate of MINUSTAH does seek to address some of these requirements. However, it is hampered by underlying assumptions and restrictions, imposed by the reality of the current United Nations system and its approach to peacekeeping operations. As mentioned, the key restriction is found in the preamble to the document, where the UN affirms its "strong commitment to the sovereignty [and] independence" of Haiti.[28] MINUSTAH is constrained to operate in support of, and through, existing government structures in Haiti. In essence, this means operating within a culture and structure of governance that produced the current state of affairs in the first place. At a minimum, the actions of the UN are tainted by its association with a government lacking legitimacy in the eyes of many.

DND Photo HS04806901 Corporal Matthew McGregor, Formation Imaging Services Halifax

A CH-146 *Griffon* Helicopter from 430 Squadron flies over the city of Port-au-Prince.

This constraint to work with and through current government structures is coupled with a call to hold elections at the earliest possible date. This is the pattern followed by many UN missions in the 1990s: international intervention to provide a safe and secure environment, followed by elections at the earliest opportunity, followed by the fairly rapid withdrawal of international forces. Given the current state of the nation, and the fact that at least one major political party, the Fanmi Lavalas, is refusing to participate in elections scheduled for November 2005, the repetition of the next steps in the pattern are perhaps inevitable: gradual deterioration of the security situation post-election and post-withdrawal, followed by large-scale violence, followed by a call for international intervention.

Elections should not be held before they can be carried out in a sufficiently institutionalized and effective framework. The Haitian people must have had time to internalize the norms that surround these acts. This is a long-term process.

In a similar vein, the mandate calls for MINUSTAH to support the Transitional Government in fostering "principles and democratic governance and institutional development,"[29] and assisting with the "restoration and maintenance of the rule of law."[30] All these issues are critical to the development of legitimate and effective governance and long-lasting peace in Haiti, but again, these modifications involve changing norms, and are very long-term undertakings.

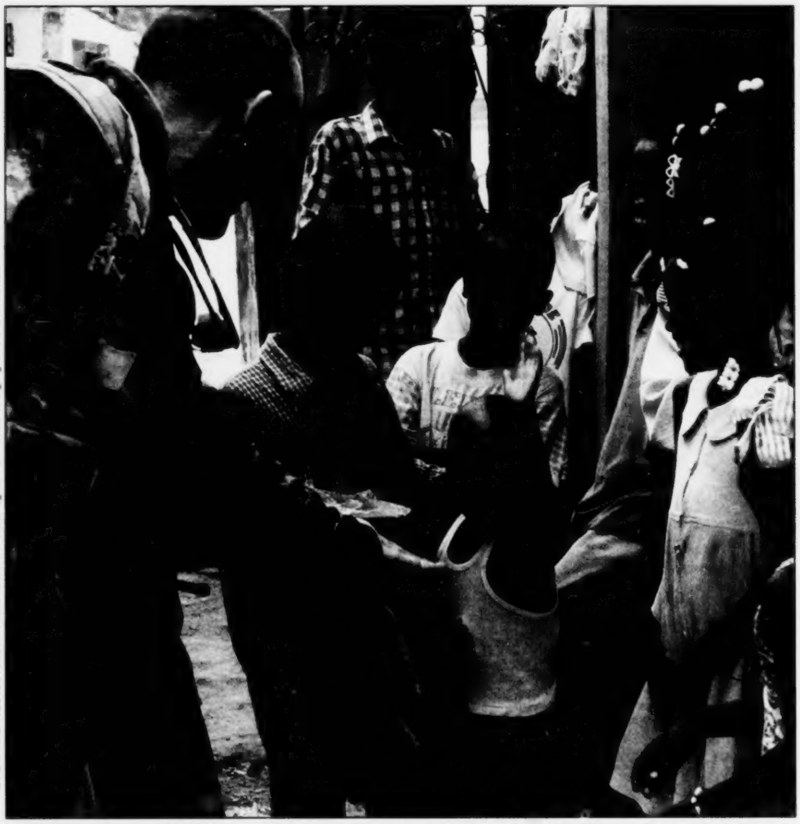
To be fair, the MINUSTAH mandate does speak to the longer term, in that it,

> [e]mphasizes the need for Member States, the United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations .... to continue to contribute to the promotion of social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty.[31]

However, the rolling six-month mandate, the expense of maintaining the mission, and the lack of long-term commitments from member states all work to the detriment of realistic planning to achieve long-term goals. The history of UN engagement in Haiti through the 1990s, with the quick drawdown of the UN presence and the rapid return to instability, suggests that this is not an inconsequential factor.

The Case for Trusteeship

One solution to address these inadequacies is a UN trusteeship for Haiti. The UN should assume governance of the state, with a view to establishing the conditions necessary for the emergence of a democratic culture sufficiently robust to ensure that political rivalries will not turn violent. The broad tasks of the UN administration should largely mirror those outlined in the



DND Photo HS048019d07 Private Matthew McGregor, Formation Imaging Services Halifax

Canadian Forces Civil-Military Co-operation team member Captain Shawn Courty from Saint John, New Brunswick befriends a young Haitian boy and gets a 'high five' from him as a crowd of other young children watch.

MINUSTAH mandate, but they should be directly implemented by a permanent, non-rotating UN administration, therefore avoiding the constraints of the existing culture and system of governance. An implicit goal of the United Nations administration should be to change existing norms of governance, building confidence in democratic institutions. The overarching aim should be to build a system of governance that will be instrumental in improving the lives of the Haitian people *and* that will be seen as legitimate. This is neither a quick nor a cheap solution to the problem, but given the history of the Haitian state, it is required.

Institutionalization before Liberalization

Roland Paris lays out a roadmap for effective trusteeship in his framework for Institutionalization before Liberaliztion (IBL).[12] In essence, the argument is that the current widely shared belief that "democratisation and marketization [sic] will foster peace in war-shattered states" while sound, is fraught with the danger of instability and a return to violence during the turbulent period of transition. These dangers must therefore be controlled through a deliberate, incremental and carefully managed introduction of reforms. Further, the sequencing of these reforms is critical, as political and economic institutions capable of managing the strains of democratization and liberalization must be established before a managed liberalization takes place.[13]

Of the six key elements of Roland Paris's IBL approach towards building the peace, two offer particularly useful guidelines with respect to a United Nations trusteeship for Haiti. The first addresses the timing of elections. Paris argues that elections must wait until the time is right for them to be held, until conditions are ripe. He holds two criteria for such timeliness – firstly, the principal contenders for the elections must not be those who recently engaged in the civil war, and secondly, the nation's institutions must be sufficiently up to the task of resolving disputes arising from the election. Measured by either of these criteria, Haiti is not ready, and it is likely that considerable time must pass before the conditions will be ripe.

There is also a requirement to adopt conflict-reducing economic policies. Given Haiti's historic legacy of poverty and underdevelopment, it would appear that the primary conflict-reducing economic policy should be a massive program of economic and social assistance to the nation. The goal would be to establish a functioning economy that affords some significantly increased measure of economic opportunity in a country where, as previously mentioned, 40 percent of households are faced with food insecurity, and unemployment runs at 50 percent.

Underlying all of the key elements of Paris's IBL approach is the requirement to rebuild effective state institutions. Paris's inventory of required institutions looks very much like the checklist in the MINUSTAH mandate. A functioning judicial system and courts, the rule of law, and effective police forces are elements considered in both documents. What is missing from the MINUSTAH document is the appropriate appreciation of the time required to institute these desired end-states.

The logic of the trusteeship solution with respect to the current problems in Haiti is sound, but it rests on one fundamental assumption – that of political will. It assumes

"An implicit goal of the United Nations administration should be to change existing norms of governance..."

DND photo HSspecial04

Haitian National Police and aid workers are transported by CH-146 *Griffon* helicopters to Mapou, Haiti, during relief flights.

that the will of the international community really is as expressed in the goals of the mandate issued for MINUSTAH, and that the international community is prepared to do what it takes to get the job done. If this is not the case, then the argument becomes moot, and we will see a repeated cycle of short-term mandates applied as 'band-aid fixes' to get past the crisis of the day.

Challenges to Trusteeship

There is little doubt that the trusteeship solution in Haiti comes with a number of challenges. Firstly, it entails a profound violation of state sovereignty. However, the international community is engaged already within the borders of Haiti, and thus already has undertaken to interfere in the sovereign doings of a member state. To undertake a trusteeship is but a small step further, and since it touts the ultimate goal of improving the lot of the nation, the argument advanced here is that it is justifiable.

Then there is the argument of the magnitude of the undertaking in terms of the long-term commitment of manpower and resources. However, as argued by Paris, when compared to the monies spent on defence throughout the world, the sums required to set up an effective United Nations trusteeship, even over a period of 20 or 40 years, is miniscule.

Finally, there is what could perhaps become the Achilles heel of this approach, namely, the requirement to achieve a greatly increased level of state legitimacy in Haiti through an approach originating outside the nation itself. This is an issue that will require considerable attention. The Haitian people obviously will have to assume increasingly the predominant position in the structures of the trusteeship, and also to be given the dominant voice in developing appropriate solutions. The pace and scope of this involvement will have to be carefully managed in such a way that the Haitian people will perceive that a Haitian *solution* has been developed for the Haitian *nation*. The trick will be to ensure that the international community has been sufficiently successful in inculcating the norms of peaceful democratic process in the Haitian people before this solution is placed under Haitian control.

Summary and Conclusions

> "There is little doubt that the trusteeship solution in Haiti comes with a number of challenges."

The unique cultural entity that is Haiti presents an enormous challenge to the international community's efforts at peacebuilding. For the past 200 years, the Haitian state has lacked legitimacy in the eyes of the greater part of the Haitian nation. The European institutions that Haiti inherited from France have never found an easy place in the culture of the Haitian people. For the past 12 years, the United Nations has deployed five separate missions to the island, all of which used a fairly conventional range of techniques to foster a stable and democratic nation there. This approach has not been successful, because it has devoted neither the time nor the resources required to the problem. After ensuring a secure and stable environment, the key task of the international community is to build the institutions of the Haitian state, and to develop, foster, and promote the political space in which the Haitian people can resolve their differences without resorting to violence. It has been argued that the most appropriate avenue for this type of approach is an international trusteeship for Haiti, which demands that the United Nations abandon its current commitment to the sovereignty and independence of the country. Following the logic of Roland Paris, institutionalization must precede liberalization, such that the Haitian nation gains a confidence in the effectiveness of these state institutions, and avoids a return to violence as the primary means to political power.

This is neither a quick nor a cheap undertaking. However, the demands of establishing "a peace that will last beyond the departure of the peacebuilders themselves and into the foreseeable future"[14] demands this type of commitment. Whenever the UN interferes in the internal affairs of another nation in the cause of peace, it is *de facto* imposing its particular set of values and ideals upon that nation. Changing values and ideals is a long process, and one that requires a great commitment of resources and time. If the UN does not acknowledge this fact, and fails to take the time required to do a complete job in Haiti, it will be doomed to return time and again to apply yet another band-aid to the same wound.

Acknowledgement

The author would like to thank Doctor Sarah Meharg of the Pearson Peacekeeping Centre for her much-needed editorial assistance with this article.

CMJ

DND photo IS2004-2006a by Sergeant Frank Hudec, Canadian Forces Combat Camera

A CC-130 *Hercules* transport aircraft carrying Canadian citizens, departs Toussaint Louverture Airport in Port-au-Prince, Haiti. Two *Hercules* aircraft flew out 46 Canadians and 17 people of other nationalities on Sunday, 29 February 2004.

NOTES

1. Three UN Security Council resolutions trace the evolution of UNMIH's mandate: 867 (1993), 940 (1994), and 975 (1995). The initial mandate under resolution 867 was quite limited (police monitors, military training, and reconstruction teams). However, the initial UNMIH mission deployment was blocked by the Haitian military government. After much diplomatic manoeuvring and tense negotiation, a Multinational Force, authorized under Chapter 7 of the United Nations Charter and led by the United States, deployed to the state to ensure a secure and stable environment. UNMIH was subsequently deployed in 1995.
2. UN Security Council, *Resolution 1542 (2004)*, S/RES/1542 (2004), 30 April 2004, p. 4.
3. *Ibid.*, p. 1.
4. The works of several authors consulted outline the particular division of state and nation in Haiti. Trouillot devotes a considerable amount of time to elaborating upon this theme. He clearly outlines the fact that a combination of political and economic factors dating from the time of the revolution has produced a deep division between the Haitian civil and political society, which reached its peak during the dictatorship of the Duvaliers. Bellegarde-Smith takes this case further by saying that essential and unique aspects of Haitian culture are not reflected in Haitian state institutions, and that this is the key defect that must be rectified before Haitian democracy can take hold. Further, while the Haitian state is very weak, the sense of Haitian nationhood is very strong. The author believes that this distinction is crucial for the formulation of an effective long-term peace-building solution in Haiti (and might in fact lead ultimately to the failure of any internationally imposed peacebuilding effort). Therefore, throughout the article, I will continue the distinction between the Haitian state and the Haitian nation, with the state referring to the institutions of the political entity of Haiti, and the nation referring, necessarily loosely, to the totality of Haitian civil society. Michel-Rolph Trouillot, *Haiti: State Against Nation, The Origins and Legacy of Duvalierism* (New York: Monthly Review Press, 1990), pp. 15-31. Patrick Bellegarde-Smith, *Haiti: The Breached Citadel*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1990).
5. Economist Intelligence Unit, *Country Report: Haiti, February 2005*, (London: The Economist Intelligence Unit Limited, 2005), p. 171.
6. *Ibid.*, p. 7.
7. *Keeping the Peace in Haiti? An Assessment of the United Nations Stabilization Mission In Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard Law Student Advocates for Human Rights and Centro de Justicia Global, March, 2005), p. 12.
8. Economist Intelligence Unit, p. 15.
9. *Keeping the Peace in Haiti? An Assessment of the United Nations Stabilization Mission In Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success*, p. 10.
10. Economist Intelligence Unit, pp. 5-12.
11. *Amnesty International, Haiti: Breaking the Cycle of Violence: A last chance for Haiti?* AMR 36/038/2004, 21 June 2004.
12. Stewart Prest, *Upheaval in Haiti :The Criminal Threat to Canada, a Background Study*, (Ottawa: Carleton University for Criminal Intelligence Service Canada, June 2005), p. 4
13. *Ibid.*, p. 26.
14. The article will make an assumption that the broader will of the international community is reflected through the actions of the United Nations, and therefore will have as a central focus an analysis of the recent United Nations mandates for Haiti.
15. Daniel Byman, *Keeping the Peace: Lasting Solutions to Ethnic Conflict* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002), p. 6.
16. Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2004), p. 59.
17. Fen Osler Hampson, "Can Peacebuilding Work?" *Cornell International Law Journal*, Vol. 30, No. 3, 1997, p. 716.
18. The constitution was profoundly liberal and reformist. Perhaps the most important measures were that it decriminalized the Voodoo religion and established Creole as an official language. It divided executive power between a President and Prime Minister, set up an independent council to oversee elections, established an office for citizens' protection, enshrined civil and political rights, and instituted measures aimed at establishing a more equitable economic order. Social welfare, personal security, and free education at all levels were emphasized.
19. Marc Peceny and William Stanley, "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, Winter 2001, p. 155-157.
20. *Ibid.*, pp. 163-164.
21. Byman, p. 5.
22. Barbara F. Walter, "The Critical Barrier to Civil War Settlement," *International Organization*, Vol. 51, No. 3, Summer 1997, p. 516.
23. Bellegarde-Smith, pp. 39-40.
24. The spirit of the times may be reflected in a quote concerning the drafting of the Haitian declaration of independence, wherein Dessalines's secretary declared that to the write the act "we need a white man's skin for parchment, his skull for an inkwell, his blood for ink and a bayonet for a pen." *Ibid.*, p. 44.
25. Greg Chamberlain, *South America, Central America and the Caribbean 2005*, Jacqueline West (ed), 13th Edition, (London: Europa Publications, 2004), p. 516.
26. Trouillot, p. 16.
27. Bellegarde-Smith, p. xix.
28. UN Security Council, *Resolution 1542 (2004)*, p. 41.
29. *Ibid.*, p. 3
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*, p. 4.
32. Paris, p. 188.
33. *Ibid.*, p. 7.
34. *Ibid.*, p. 59.

Photo by Hank Shiffman

The Pentagon and its environs.

THE UNITED STATES UNIFIED COMMAND PLAN

by Lieutenant Colonel Marcus Fielding, Australian Army

"Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals so that security and liberty may prosper together."

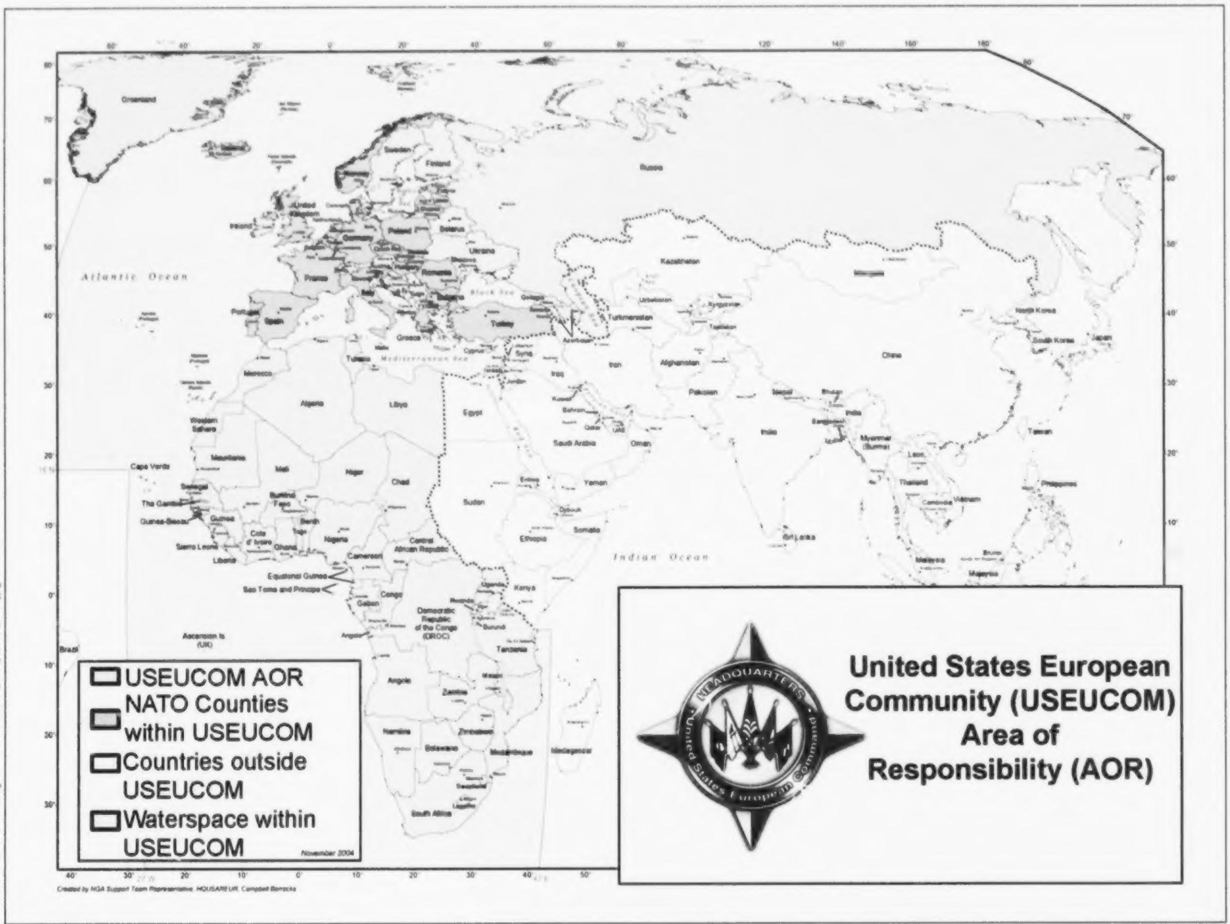
– Dwight D. Eisenhower,
President of the United States, 1960

Introduction

The United States of America is the only country that divides the globe into five geographically based military commands. Three of these 'geographic combatant commands' (GCCs) cover the east, west, and south compass points from the continental United States. The fourth GCC covers the continent of North America for homeland defence and civil support purposes. The fifth GCC encompasses the energy resource rich South-West Asia region.

The four GCCs, other than that covering North America, currently have almost 450,000 soldiers, sailors, airmen and marines allocated or assigned to them – that is, over 30 percent of the total active duty US armed forces.[1] This array of forces represents a significant 'forward' presence of US military power throughout the world.[2] And the Unified Command Plan (UCP) is one of the key strategic documents signed by the President of the United States that establishes and authorizes this presence. The command arrangements that the UCP institutes are significant, and the document, at a scant 17 pages in length, warrants awareness and understanding, particularly given the prevalence of coalition operations friendly powers conduct in concert with the US armed forces.

Lieutenant Colonel Marcus Fielding, *an army engineer and veteran of many operational deployments, is currently the Australian Exchange Instructor at the US Army Command and General Staff College in Fort Leavenworth, Kansas. He instructs on strategic and operational level subjects, including joint, multinational, and interagency operations.*



www.eucom.mil/english/AOR/eucom_aor_color_HR.jpg

Yet today, little is known within coalition military circles about the UCP, and what it means for how coalition forces mesh with those of the US armed forces. In light of the limited awareness about this key American plan, this article will attempt to provide an overview of the UCP's inception and evolution, and how it is applied by the various GCCs. The GCCs are then considered in the broader context of US foreign relations.

Evolution of the Unified Command Plan

In the wake of the Second World War, the resultant distribution of US armed forces around the world, coupled with recognition of the need for unified effort between services, precipitated a requirement for the Pentagon to recast the delineation and command of wartime theaters – principally in Europe and the western Pacific. In 1946, the Joint Chiefs of Staff issued the first version of the UCP,[3] establishing seven geographically based unified combatant commands.[4] While two of these commands were established for occupation forces (European Command and Far East Command in Japan) the remainder foreshadowed the need to defend and protect the US against emerging Soviet power.[5]

To meet evolving requirements, the UCP has been revised and re-issued 20 times since 1946. Over the course of these revisions, the original seven relatively small, geographically-based, unified commands have evolved into five that are now contiguous, and they cover the face of the globe.[6]

While a number of historical and geo-strategic circumstances have shaped the evolution of the UCP, it is only since the enactment of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 that the UCP has been driven formally by directives found in higher policy documents. These include the National Security Strategy, the National Defense Strategy, the National Military Strategy, and the Joint Strategic Capabilities Plan.[7]

Given a growing library of strategic policy documents, the UCP has become a lesser known document over time, but its underlying significance should not be ignored, as it represents the organizational 'ways' that the US Department of Defense (DoD) seeks to achieve national strategic 'ends'. Beyond the formal policy documents, internal DoD influences have also shaped the evolution

of the UCP. For instance, issues such as competing service interests, the degree of authority entrusted to combatant commanders, debates on geographic versus functional organization, and concerns over concentrating power in too few commands have all affected the evolution of the UCP.

Unified Combatant Commands Today

The net effect of all these factors has resulted in the current UCP, which was signed by the President on 1 March 2005, designating the following five GCCs:

- US Northern Command (NORTHCOM);
- US Southern Command (SOUTHCOM);
- US European Command (EUCOM);
- US Central Command (CENTCOM); and
- US Pacific Command (PACOM).[8]

The global coverage of the five GCC areas of responsibility reflects the contemporary reality that the US armed forces have a global presence that affects how and where the coalition forces deploy, and, frequently, how they operate as well. After all, the United States has stationed or deployed an average of over 20 percent of its active duty forces in foreign lands over the last 50 years. Indeed, in 2004, the United States had a uniformed military presence in over 140 countries.[9, 10]

In addition to the GCCs, since the mid-1980s, the UCP has also progressively designated 'functional' combatant commands that are required to support the GCCs, organizing capabilities that are more efficiently and effectively managed centrally. In the 2002 UCP, the following functional combatant commands are designated:

- US Transportation Command (TRANSCOM) – tasked with providing strategic air, land, and sea transportation to the Department of Defense;
- US Special Operations Command (SOCOM) – tasked with commanding all active and reserve special operations forces, US Army psychological operations, and civil affairs forces. US Special Operations Command has also been designated as the supported combatant command for the global war on terrorism;[11]
- US Strategic Command (STRATCOM) – tasked with providing the command and control center for US strategic forces, and it controls military space operations, computer network operations, information operations, strategic warning and intelligence assessments, as well as global strategic planning; and
- US Joint Forces Command (JFCOM) – responsible for transformation, experimentation, joint training, interoperability, and force provision.[12]

The responsibilities assigned to the combatant commanders are as follows:

- deterring attacks against the US, its territories, possessions, and bases, and employing appropriate force should deterrence fail;
- carrying out assigned missions and tasks;
  - assigning tasks to, and directing coordination among, the combatant command's subordinate commands, to ensure unified action in the accomplishment of the combatant commander's assigned missions;
  - planning for and executing military operations as directed by the President or Secretary of Defense (SECDEF) in support of the National Military Strategy; and
  - maintaining the security of, and carrying out, force protection responsibilities for the command, including assigned or attached commands, forces, and assets.

Geographic combatant commanders are responsible within their Areas of Responsibility (AOR) for a range of additional tasks including the following:

- planning, and, as appropriate, conducting the evacuation and protection of US citizens and nationals and designated other persons, and reviewing emergency action plans within the commander's geographic AOR;
- providing for US military representation to international and US national agencies, unless otherwise directed by the SECDEF;
- providing the single point of contact on military matters within the AOR;

"Given a growing library of strategic policy documents, the UCP has become a lesser known document over time..."

- providing military assessments of security assistance programs;
- ensuring coordination of regional security assistance matters with affected chiefs of US diplomatic missions;
- carrying out advisory, planning, and implementing responsibilities relating to security assistance within the commander's assigned security assistance area;
- assuming combatant command, if necessary, within the commander's general geographic AOR, or as directed by the SECDEF;
- when directed by the SECDEF, commanding US forces conducting peace or humanitarian relief operations within the AOR;
- providing the single DoD point of contact within the AOR for countering the proliferation of weapons of mass destruction;
- exercising force protection responsibilities within the AOR; and
- planning and conducting military security cooperation activities within the assigned AOR.[13]

With such an extensive range of responsibilities that often involve high-level interaction, geographic combatant commanders, not surprisingly, report directly to the SECDEF and to the President. They are also required to provide testimony or 'posture statements' annually to the House and to the Senate Armed Services Committee of Congress.[14] The Chairman of the Joint Chiefs of Staff is required to conduct a biennial review of the UCP to examine the missions, responsibilities (including geographic boundaries), and force structures of each unified combatant command.

Applying the Unified Command Plan in the Geographic Combatant Commands

With the authority vested in them by the UCP, the geographic combatant commanders consider a raft of US strategic policy documents, as well as a host of other factors to derive theater strategies for their Area of Responsibility. This strategy definition process is undertaken, cognizant of other instruments of US national power – particularly diplomatic and economic instruments. To help ensure a successful process, each GCC has an appointed foreign policy advisor from the US Department of State (DoS) to assist in integrating the theater strategy with the broader US foreign policy. The GCC theater strategies that emerge from this process are classified, but some aspects of them are released into the public domain.[15] A GCC theater strategy typically encompasses the management of US military resources assigned to the unified combatant command, as well as 'engagement' with other nations in the AOR.[16]

Engagement seeks to build better security relations with the countries in the GCC AOR, endeavoring to build trust and habits of cooperation.[17] 'Security cooperation' is the DoD term used to describe how a GCC engages with foreign armed forces. Security cooperation includes a series of activities with foreign armed forces, intended to (1) improve information exchange and intelligence to help develop a common threat assessment; (2) build defence relationships that promote specific US security interests; (3) develop allied and friendly military capabilities for self-defence and multinational operations; and (4) provide US forces with peacetime and contingency access to a host nation.[18]

Under the construct of security cooperation, GCCs develop theater security cooperation plans that synchronize a wide range of activities, including:

- combined training, exercises, education and experimentation;
- conferences, seminars and visits;
- humanitarian assistance; and
- support for regional security studies centers from two of the GCCs.[19]

Additionally, within the rubric of security cooperation is a group of 'security assistance' programs, by which the US provides defence articles, military training, and other defence-related services by grant, loan, credit, or cash sales in furtherance of national policies and objectives.[20] Most US diplomatic missions include a DoD security assistance team that manages the program, and which is responsible to both the US ambassador and the geographic combatant commander.[21]

In summary, with the authority vested in them by the government-mandated UCP, geographic combatant commanders consider a range of inputs to derive a theater strategy and a theater security cooperation plan. These two products are the principal drivers for the day-to-day activities the GCCs conduct, in order to support the US national strategic goal of peaceful and cooperative relations with other nations.

Geographic Combatant Commands in the Broader Context of US Foreign Relations

In developing their theater security cooperation plans and activities, the GCCs must remain cognizant of the role that US military power plays within the broader context of US foreign policy. US national power is derived from a wide range of sources, but in application, it distils into diplomatic, economic, and military instruments. The US Department of State, and its collection of diplomatic missions throughout the world, are the primary means by which the United States relates to and engages with other nations.

With the DoS role in mind, the UCP requires the geographic combatant commanders to coordinate their efforts with the heads of the US diplomatic missions in the countries contained within their AOR. The sheer size of the five GCC AORs, however, means that this coordination requirement can be daunting. For example, the US Pacific Command (PACOM) AOR includes 43 foreign countries – of which 37 have an accredited US diplomatic mission or US ambassador.

> **"The GCC theater strategies that emerge from this process are classified, but some aspects of them are released into the public domain."**

The GCC's task to coordinate their actions with the respective diplomatic missions is complicated by the fact that their AORs do not align with the geographic regions by which the DoS and the National Security Council are organized.[22] These different geographic boundaries, and the resultant organizational structures, present the GCCs with significant challenges as they seek to carry out their complicated and expansive mandates.[23] It is between these and other organizational boundaries – such as national borders – that transnational security threats and entities like al Qaeda sometimes find sanctuary.[24] For coalition partners having to work with these large and complex organizations, it is important to appreciate these organizational differences.

Indeed, the degree of difficulty in coordinating regional efforts between DoS and the GCCs is complicated even further by the myriad of other US government 'players.' The US DoS estimates that more than 30 separate US government agencies operate outside the US around the world. The US diplomatic missions host these agencies, but the degree of coordination typically depends upon the informal relationships developed. Even within DoD, there is scope for friction, as well as the need for significant coordination. For instance, almost all US diplomatic missions have an assigned defence attaché, who is responsible, not to the GCC, but to the Defense Intelligence Agency. While a degree of informal liaison and coordination occurs between the defence attaché and the GCC, their relationship is not formalized, and the defence attaché is not able to represent the geographic combatant commander within the US diplomatic mission.[25] For coalition planners seeking to interact with the GCCs or the defence attachés, it is important to grasp this distinction.

> **"The US diplomatic missions host these agencies, but the degree of coordination typically depends upon the informal relationships developed."**

In light of the concerns that emerge from such complicated arrangements, some commentators argue that the US DoD organizational structure is better placed to work transnational and multilateral security issues, and that the GCCs should become regional interagency commands.[26] Indeed, the US DoD is already establishing joint interagency coordination groups at each GCC.[27] Notwithstanding the challenges faced and the difficulties experienced in managing the interagency and interdepartmental relations, the UCP and the GCC structure is likely to remain a feature of the US DoD organizational landscape for some time to come. For potential coalition partners, an understanding of these issues is crucial in order to be able to work effectively with American allies in an interagency environment.

Conclusions

The UCP has been the framework against which America's Department of Defense has arrayed and commanded forces around the globe for nearly 60 years, and it authorizes the 'ways' that the US DoD seeks to achieve US national strategic 'ends'. The increasing prevalence of joint, multinational, and interagency operations that the GCCs grapple with on a routine basis point to the need for America's allies and potential coalition partners to have a greater understanding of how the GCCs are organized, and where they fit into the broader context of US foreign relations. Indeed, as the US seeks to engage further with other nations on a wide range of issues related to security and the global war on terrorism, those seeking to work with US agencies need to have a sound appreciation of how those US departments and agencies are organized, and how they interact. For potential coalition partners, that means understanding the GCCs and the document that establishes them, and from which they draw their authority – the Unified Command Plan.

CMJ

NOTES

1. This figure includes approximately 170,000 soldiers, sailors, airmen, and marines assigned to *Operation Iraqi Freedom*. Based upon figures from the US Department of Defense, Directorate for Information Operations and Reports. At <http://www.dior.whs.mil/diorhome.htm>, accessed 2 February 2005.
2. For a historical analysis of US troop presence around the world between 1950 and 2000, see T.Kane, *Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003*, at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/cda04-11.cfm>, accessed 11 March 2005.
3. The first iteration of the UCP was actually entitled the 'Outline Command Plan.'
4. A unified combatant command is a military command which has broad, continuing missions, and which is composed of forces from two or more military departments.
5. The commands were European Command, Pacific Command, Far East Command, Atlantic Command, Caribbean Command, Alaskan Command, and Northeast Command. See Ronald H. Cole, Walter S. Poole, James F. Schnabel, Robert J. Watson, and Willard J. Webb, *The History of the Unified Command Plan 1946-1993*, (Washington D.C: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1995), pp 11-13.
6. This evolution and expansion is attributed broadly to the following nine factors:
   - the effort to contain the spread of communism;
   - the perceived requirement to fill the influence vacuum, resulting from the defeat of the USSR, as the source of communist ideological influence;
   - responses to significant events around the world;

- the diversification of perceived threats to national security;
- the effect of globalization and efforts to counter transnational threats, such as drug trafficking and piracy;
- the progressive reduction of available US armed forces – particularly since the mid-1970s;
- the increased capability to strategically project force enabled by advances in technology;
- the requirement to ensure access to energy resources – particularly in South-West Asia; and
- the increasing ability of non-state actors to use force to achieve their objectives, and the increased effort to prosecute the global war on terrorism.

7. The first National Security Strategy was issued in 1987, and the most recent version is dated 2002. The first National Defense Strategy was signed by SECDEF on 1 March 2005. The first National Military Strategy was published in 1992, and the most recent version was signed in 2004, but it has not been officially released. The Joint Strategic Capabilities Plan is a classified document that provides planning guidance to the combatant commanders and to the Service Chiefs in order to accomplish tasks and missions, based upon current military capabilities.
8. US Northern Command was established in 2002. US Southern Command was established in 1948, but it was originally named Caribbean Command. US European Command was established in 1952. US Central Command was established in 1983, but it can trace its lineage to Naval Forces Eastern Atlantic and Mediterranean Command, established in 1952, Strike Command, established in 1962, Readiness Command established in 1972, and the Rapidly Deployable Joint Task Force, established in 1980. US Pacific Command was established in 1947, and it absorbed the original Far East Command in 1957. The open source web sites for each of these geographic combatant commands is available through <http://www.defenselink.mil/>
9. See T. Kane, Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003, at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/cda04-11.cfm>, accessed 11 March 2005.
10. Based upon figures from the US Department of Defense, Directorate for Information Operations and Reports. At <http://www.dior.whs.mil/diorhome.htm>, accessed 2 February 2005.
11. See article at <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/nea/iraq&f=03010701.prq&t=/products/washfile/newsitem.shtml>, accessed 24 February 2005.
12. US Transportation Command was established in 1986. US Special Operations Command was established in 1987. US Strategic Command was established in 1992, but can trace its lineage to Strategic Air Command, established in 1946, Alaskan Command, established in 1947, Continental Air Defense Command, established in 1954, North American Air Defence Command, established in 1957, Aerospace Defense Command, established in 1975, and Space Command, established in 1985. US Joint Forces Command was established in 1999, but can trace its lineage to Atlantic Command, established in 1947, which absorbed North East Command, established in 1956, and America Command, established in 1993. The open source web sites for each of these functional combatant commands is available through <http://www.defenselink.mil/>.
13. President of the United States, *Unified Command Plan 1 March 2005*, The White House, Washington D.C.
14. These testimonies are largely available at <http://armed-services.senate.gov/>. The testimony of the Commander European Command, given on 1 March 2005, is available at <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2005/March/Jones%2003-01-05.pdf>. The testimony of the Commander of Pacific Command to the Senate Armed Services Committee of Congress in 2004 is available at <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040923senate.shtml>
15. Most of the five GCCs currently have placed versions or elements of their regional strategies into the public domain on their websites. US Central Command's theater strategy is available at <http://www.centcom.mil/aboutus/strategy.htm>, US Pacific Command's regional strategy, termed a 'strategic concept,' is available at <http://www.pacom.mil/about/pacom.shtml>, US European Command's regional strategy is available at <http://www.eucom.mil/Command/index.htm?http://www.eucom.mil/Command/Strategy/strategy.htm&2>, and US Southern Command's theater strategy is available at <http://www.southcom.mil/home/>.
16. Some pundits have described military engagement as 'showing off your sticks and feeding them carrots.'
17. The extant reference for GCCs to conduct 'Theater Engagement Planning' is dated 31 May 2000, and it is available at <http://www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/m311301.pdf>.
18. Security cooperation is formally defined as 'All DoD interactions with foreign defense establishments to build defense relationships that promote specific US security interests, develop allied and friendly military capabilities for self-defense and multinational operations, and provide US forces with peacetime and contingency access to a host nation.' Department of Defense, *Joint Publication 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms*, accessed at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/index.html> on 14 Feb 2005, 14 February 2005.
19. US European Command supports the Marshall Center in Oberammergau, Germany, and US Pacific Command supports the Asia-Pacific Center of Security Studies in Honolulu, Hawaii.
20. Department of Defense, Joint Publication 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms, accessed at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/index.html> on 14 Feb 2005, 14 February 2005.
21. Security Assistance programs administered by the US Department of Defense include: Foreign Military Sales and Foreign Military Construction Services (approximately USD 10-12 billion annually); Foreign Military Financing Program (approximately USD 4-5 billion annually with, the majority going to Israel and Egypt); Leased Defense Articles; Excess Defense Articles; International Military Education and Training (approximately USD 90 million annually); and Directed Drawdown. Other programs administered by the US Department of State include: Economic Support Funds (approximately USD 2 billion annually); Peace Keeping Operations (approximately USD 90 million annually); International Narcotics Control and Law Enforcement; Nonproliferation, Anti-terrorism, De-mining, and Related Programs (approximately USD 350 million annually); and Commercial Export Sales Licensed Under the Arms Export Control Act. Defense Security Cooperation Agency (DSCA), *Security Assistance Management Manual*, Department of Defense 5105.38-M, dated 3 October 2003, at <http://www.dsca.mil/samm/Chapter%201%20Security%20Assistance%20Overview%20change%201.pdf>, accessed 14 February 2005.
22. The US Department of State's delineation of regions is available at <http://www.state.gov/countries/>. These geographic regions are also the basis upon which the regional policy coordination committees of the US National Security Council are organized.
23. In particular, in contrast to the Department of State's regional boundaries, GCC AOR boundaries exist between Israel and the Arab countries, and between India and Pakistan. Although increasing the coordination liability between the Departments of State and Defense, these boundaries appear to be a deliberate way to build some flexibility into the UCP. If major conflicts were to occur in either of those two potential flashpoints, a relatively minor AOR boundary adjustment could allow the affected countries to be incorporated into the US Central Command AOR, or into the US European Command or US Pacific Command AORs, depending upon the capacity of each Command to manage the conflict at the time. This rationale was touched upon in D. Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*, (New York: W.W. Norton, 2003), p 73. An alternative rationale is that Israel is more politically, militarily, and culturally aligned with Europe. See <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/change.html>, accessed 10 March 2005.
24. Physical and legal jurisdictional boundaries that have been created include those between nation states, and within each nation state there have been created a plethora of organizational boundaries. The main thrust of allied coalition efforts against transnational security threats is arguably to overcome and to transcend these boundaries. The transnational criminals or terrorists are able to exploit the results of globalization, and have developed a relative advantage in the organizational/functional domain.
25. In some foreign countries, a US defence representative is appointed with seniority over the defence attaché. This is the case in Japan, wherein the Commander US Forces Japan is the US Defense Representative.
26. See, for example, J. Carafano, Missions, Responsibilities, and Geography: Rethinking How the Pentagon Commands the World, accessed at <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/bg1792.cfm>, 23 February 2005.
27. See <http://www.jfcom.mil/about/fact_jiacg.htm, or <http://www.ndu.edu/ITEA/storage/600/Fact%20Sheet%20JIACG%20-%20Jan%2005.pdf>, accessed 16 March 2005.

Deutsche Marine

Braunschweig class corvette

FROM COLD WARRIORS TO EXPEDITIONARY FORCES – THE CURRENT CHALLENGES FACING THE GERMAN ARMED FORCES

by Major J.P.F. Lepine

Preface

The German Armed Forces (*Bundeswehr*) are attempting to find solutions to the difficult organizational and doctrinal issues involved in moving away from the static force structure that served them well since their formation in 1955, to their new goal of becoming an expeditionary-focused force. Since their inception, they have been organized and trained for high intensity conflict against the threat posed by the former Warsaw Pact. And they were originally conceived, as a result of the historical context of the Second World War, to be employed only within the borders of Germany. However, the German government and its armed forces are now attempting to find a new role and structure that is appropriate in a time where there is little threat of conventional high intensity conflict, and also when Germany is emerging from its self-imposed long period of semi-diplomatic isolation to seek a higher profile within the world. As such a diplomatic effort normally requires both financial and military components, significant efforts are being made to posture the military to support this government objective.

The German Armed Forces, using the current buzzword 'transformation', are attempting to develop alternatives intended to provide the government with a variety of options to support foreign policy objectives. These could include the dispatch of forces on missions ranging from purely humanitarian assistance, to peace support operations, up to engagement in high-intensity conflict. The armed forces restructure is a significant challenge to a military entity that, for the past 50 years, has had but one purpose and mission. The result has been to design a three-tier structure, within which different levels of capability, in terms of equipment, training, and personnel, are present.

The challenge facing German military force planners is to ensure that the proposed structure is capable of meeting the government's foreign policy objectives, while at the same time balancing the significant organizational, training and equipment disparities that necessarily will result from the proposed three-tier solution.

Pierre Lepine, *an air force officer who received his PhD from the University of Calgary, is currently serving on exchange duties as a strategic analyst at the German Ministry of Defence.*

German Army *Leopard* 2 tank

Introduction

At the end of the Cold War in 1989, the German Armed Forces, as was the case for the majority of its peers within the NATO alliance, were faced with serious questions concerning their continuing relevance, the lack of a clearly defined role and mission for military forces, as well as fiscal restrictions and other budgetary pressures imposed by politicians seeking to redistribute scarce financial resources to more popular and pressing political problems. Driven by the popular perception amongst the general population and groups outside the defence community that large standing military forces were no longer required, following the collapse of the Soviet Union and the Warsaw Pact alliance, the German armed forces, driven by political and fiscal imperatives, commenced a series of force reductions and downsizing initiatives that mirrored those of their NATO partners during the 1990s.

However, during the last decade of the 20th Century, long-standing ethnic and cultural divisions, previously held in check by the restraining influence of the single-party communist states of Eastern Europe, were renewed. Armed conflict broke out in areas, such as the Balkans and in the former republics of the Soviet Union. Spurred by these events, a reappraisal of the need for military forces was conducted in Germany. In addition, participation in a series of military interventions was eventually undertaken at the international level under UN auspices, and later under that of the European Union (EU) or NATO. A newly re-unified Germany was also seeking to re-establish itself as a major player in the new world order. The desire for increased influence on the international stage had led the German government to authorize the deployment of German troops to Somalia in 1993, the first such deployment outside national boundaries since the creation of the *Bundeswehr.* The German Armed Forces would also be directed to undertake other extra-territorial missions in the 1990s, participating in various UN, NATO, or EU sanctioned operations in the Balkans.

> **"A newly re-unified Germany was also seeking to re-establish itself as a major player in the new world order."**

The attack on the World Trade Center in 2001, and the concomitant and continuing 'War on Terror', combined with the experience gained during various peace support and peace enforcement operations, have led the Germans to conduct a reappraisal of the organization, role, and mission of all their armed forces. In a series of policy reviews, Germany has embarked upon a path to restructure the *Bundeswehr,* using its own interpretation of transformation.

Transformation Defined

Transformation is a term that has been in vogue within military circles for a number of years. The term, as it specifically applies to the various aspects of change, is, however, subject to different interpretations. The definition used by the German Armed Forces is typical. "This (transformation) process is not like a reform, where outdated procedures and equipment are replaced by a new and improved one. Rather, transformation means complete reorientation."[1] As a definition, the foregoing is relatively imprecise and unclear as either to how transformation is to be *achieved,* or the process *measured.* The goals of the German transformational process seem to be included in a subsequent statement to the effect that, "...the object is not only to conduct crisis management and crisis prevention, but also to develop the capability to contain and settle conflicts that have already broken out, making use of state-of-the-art technologies."[2] However, as diplomacy and warfare have always attempted to make use of the most up-to-date technologies to achieve their objectives, the value of this statement on the goal of the German transformational process is questionable.

Further clarification of the goals and objectives of the German transformational process are contained in the following statement that better outlines

the process but leaves the actual methodology of achievement of the objective elusive.

> The transformation process of the Bundeswehr aims to improve [in a sustained manner] its operational readiness across the task spectrum specified in the Defence Policy Guidelines. Anything not conducive to this goal is of secondary importance. Structures, organizational measures and training will be adapted to it, material and equipment planning will be brought into this focus and realigned to the financial possibilities.[3]

The preceding three statements provide a better description of defence policy guidance than they do of the German transformational process or the desired results. Examinations of other national statements on the subject do, however, provide a clearer picture of the desired end state.

As with most military conceptual and structural reform issues, the current leader in the transformation process is the United States of America. In its publication *Military Transformation: A Strategic Approach*, the desired goals of the process are defined in relation to global US defence strategy and thus make it easier to understand the rationale for the desired modifications. The US definition states that transformation is "...a process that shapes the changing nature of military competition and cooperation through new combinations of concepts, capabilities, people and organizations that exploit our nation's advantages and protect against our asymmetric vulnerabilities to sustain our strategic position, which helps underpin peace and stability in the world."[4] The Americans view transformation as a strategic process consisting of three interrelated concepts. These interrelationships are outlined in Figure 1.[5]

This portrayal of transformation, with its emphasis upon 'jointness', better depicts the desired end-state than the German definition, and it is consistent with statements by other NATO partners on their transformational goals. The United Kingdom describes its transformational goals in terms of "...effects based planning and operations combined with highly networked and adaptable forces across all three Services,"[6] while the French also describe this as a strategic process, defining the objective as "...a general networking of all actors (sensors, decision makers, effectors) with the objective of increasing the pace of planning and conducting the operations, as well as optimizing the effects."[7] Canada's definition of transformation mirrors those of its allies, and describes the process as "...better integrating maritime, land, air and special operations forces to provide more 'focused effects' in operations – that is, the ability to deploy the right mix of forces to the right place, at the right time, producing the right result. They will adapt their capabilities and force structure to deal with the new threats at home and abroad, including those that arise from the kind of instability that we have seen in failed and failing states."[8]

From the examination of various sources and definitions, a clearer vision of the desired transformational objectives emerges. They consist of establishing forces that are capable of working together *nationally*, (joint) as well as within a *multinational* environment (combined). These forces will require highly effective and integrated command and control structures, as well as centralized and coordinated intelligence, surveillance and targeting capabilities. The issue, then, is whether the current German initiatives are likely to produce the results needed to achieve these goals.

The German Transformation Process

As previously noted, transformation is considered to be a strategic initiative, and thus it should have its roots in national policy. This is the case in Germany, where direction on the transformational goals of the Armed Forces is found in the current *Verteidigungspolitische Richtlinien* (Defence Policy Guidelines).

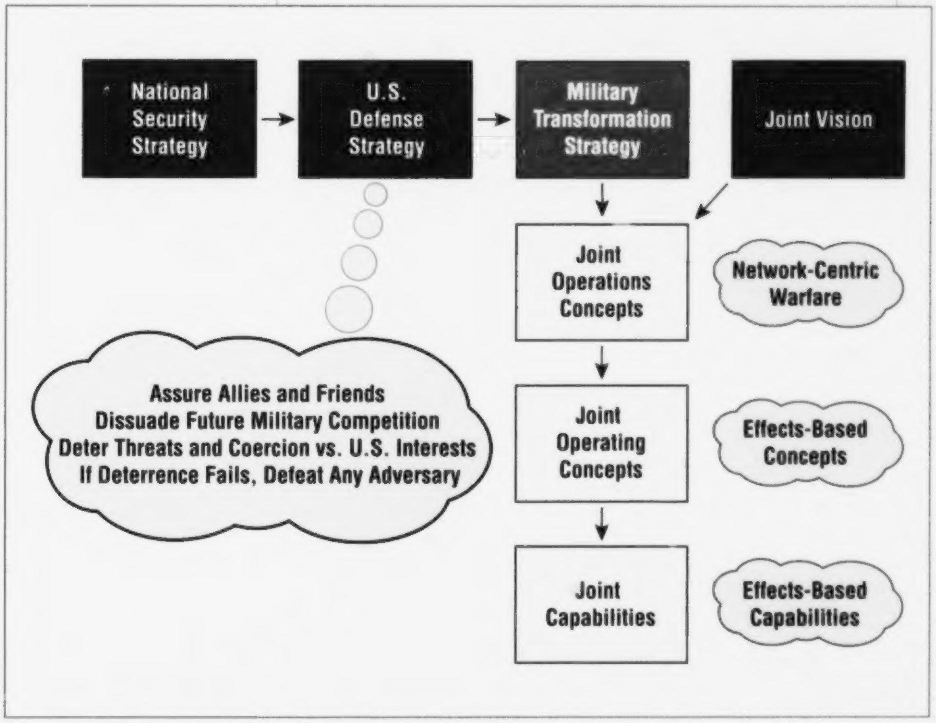


Figure 1 – The Strategic Process of American Transformation

To orient itself more strongly and quickly on the more probable tasks of international conflict prevention and crisis management, the *Bundeswehr* needs armed forces that are categorized according to their operational readiness and availability, and can be employed rapidly and effectively in combined operations with other nation's forces. This calls for a capability profile focusing on six essential, interlinked capabilities: (1) command and control, (2) intelligence collection and reconnaissance, (3) mobility, (4) effective engagement, (5) support and sustainability, and (6) survivability and protection.[9]

While it is arguable that the last capability category has little to do with the transformational process, its inclusion denotes the relative importance placed by the Germans upon survivability and protection in relation to the other factors in the current political climate. This means that military casualties incurred during missions that have no direct impact, in the public mind, on the direct defence of Germany or German citizens, are likely to be criticized.

There are clear conceptual and structural parameters under which the *Bundeswehr* is supposed to be planning its transformational process. These include: (1) focusing on the most probable operations; (2) dispensing with capabilities and structures solely related to the defence of Germany; (3) strengthening the joint approach to include a joint command and control organization; (4) creating response, stabilization and support forces that allow for differentiated training and equipment; (5) integrating conscripts; and (6) generating cost efficiencies.[10]

As noted above, the German transformational plan calls for the restructuring of military forces into three distinct levels, each with specific capabilities. These levels are categorized into *Eingreifkräfte* (Response Forces), *Stabilisierungkräfte* (Stabilization Forces), and *Unterstützungskräfte* (Support Forces), whose roles are defined as follows:

Response forces are intended to conduct peace enforcement measures against an adversary that is predominantly organized along military lines in order to create the prerequisites for peace stability operations, while keeping own losses at the lowest possible level. The response forces are capable of rapid response, [and] consist of land, air and maritime forces with state of the art equipment and the required joint command and support assets. They comprise a total of 35,000 male and female military personnel

The force potential for Stabilization Forces amounts to 70,000 military personnel. They are intended to be employed in multinational operations of low and medium intensity for an extended period of time across the broad spectrum of peace stability missions. These forces must be robust enough to assert themselves – while minimizing their own losses – against a quasi-military but primarily asymmetric adversary.

The main task of the Support Forces will be comprehensive and efficient support of Response and Stabilization Forces during preparation and execution of operations both in Germany and in operation areas abroad. There will be 147,500 male and female military personnel in the Support Forces.[11]

The actual breakdown of troops within these new force capabilities is indicated in the chart contained in Figure 2.

As can be seen, capabilities from all five services (Army, Navy, Air Force, Support Base, and Medical Services) are included in the total force structure.[12] This leads one to the impression that the three new force categories have *been*, or will *be*, brought together into a cohesive and joint structure.

While that may be the long-term goal, a review of current German capabilities, structures, and initiatives reveals a gap between the *stated* policy objectives and current *realities*. The development of three joint forces would seemingly necessitate the requirement for a joint command and control organization responsible for operations, training, and the support of assigned forces. That particular structural development has not yet been completely realized within the new German force and command structure. A new joint command headquarters has been created in Potsdam, the *Einsatzführungskommando* (*EinSatzFüKdo*, or Deployed Forces Headquarters), and its mission statement makes it clear that the new headquarters will have a key role as a joint command cell in the transformation of the German Armed Forces.

Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr, das als die operative Führungsebene der Bundeswehr ist, plant und führt alle Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte im nationalen und multinationalen Rahmen. (The Deployed Forces HQ, as the operational command level of the Bundeswehr, plans and commands all out-of-Germany deployed German military forces in both national and international settings.)[13]

While the mission statement outlined above clearly indicates that the *EinSatzFüKdo* should be responsible for all missions outside German national territory, its actual scope of responsibilities is, to date, limited to overseeing some, but not all, operations conducted outside national borders. This issue will be further explored later in the article.

Transformation or Reduction?

Figure 3 demonstrates the reduction in force levels in the German military under the various defence policy papers and initiatives that have been implemented since the end of the Cold War in 1989, and projected out until year 2009.[14] As can be clearly seen, the scale of reductions has been substantial, with overall force levels declining by 56 percent. For the Army, the last policy change has meant a reduction in the number of brigades from 22 to twelve. There has been a corresponding reduction in the number of combat arms battalions, where, for example, the armoured

	Heer (Army)	SKB (Support)	Lw (Air Force)	Zsan (Medical)	M (Navy)
Bundeswehr **252.500 mil + 75.000 ziv** (Civ)	**105.311** 42%	**57.425** 23%	**44.565** 17.5%	**25.010** 10%	**19.154** 7.5%
– In Struktur ausplanbare mil DP – (Number of Military Positions in planned structure)					
35.000 Eingreifkräfte (Response Forces)	**20.500** 58.5%	10%	17%	6%	8.5%
70.000 Stabilisierungskräfte (Stabilization Forces)	**36.500** 52%	18.5%	16%	6.5%	7%
147.000 Unterstützungskräfte (Support Forces)	**26.527** 25%	37%	18%	13%	7%
=	**83.527** 40%	26.5%	17%	9.5%	7%

Figure 2 – Authorized Number of *Bundeswehr* Positions

corps has declined from 80 units down to a mere five. This process has not been undertaken under transformational policy guidelines, but, rather, it has been driven by fiscal reasons present since the onset of the force reduction push dating back to the 1990s, as was the case in most Western military organizations.

"From the examination of various sources and definitions, a clearer vision of the desired transformational objectives emerges."

The Navy will, under the new guidelines, consolidate its existing type flotillas (frigate, destroyer, mine warfare, patrol boat, and U-boat) into two naval task flotillas, with the goal to move "...from an Escort Navy to an Expeditionary Navy."[15] How this consolidation will achieve the desired end-state of better jointness with the other four service branches is unclear. Improving national joint capability is further complicated by the fact that, under the new structure, the Navy will retain its own fleet headquarters. This strictly naval headquarters will exercise command over some naval forces operating outside national waters – for example, those currently committed to Standing NATO Response Force (NRF) Maritime Group 2 in the Mediterranean – while the *EinSatzFüKdo* will command other naval forces – such as those assigned to the Arabian Sea as part of *Operation Enduring Freedom*. As both these deployments are similar in terms of their mission and support requirements, the rationale for splitting command between two different headquarters is not evident.

The Air Force plans to reduce its organization by one divisional headquarters, and the number of airframes from a total of 746 in 1990 to just 262 by the year 2015. However, the move towards rationalizing capabilities within the Air Force has been uneven. The service retains infantry troops, whose sole task is the protection of airfields, and it has recently purchased two Surface-to-Air Missile Operations Centres. These facilities will be static rather than tailored for use as deployable Airspace Coordination Centres or components of a deployable joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance (ISTAR) centre. The fact that the Army retains Surface-to-Air missile defence systems, independent from similar Air Force units, indicates the level to which mission capabilities have yet to be integrated into a coherent joint force structure. The *Luftwaffe* appears to be retaining all its Cold War/high intensity capabilities, without a clear vision of future missions or tasks. This is evident in the acquisition of the *Eurofighter*, a weapons system conceived and designed in the early 1980s to replace the F-4 *Phantom* as the prime fighter-bomber system of the *Luftwaffe*. The Air Force remains equipped and trained for employment and deployment against a similarly high technology equipped opposing force. All this, while official German policy indicates that the threat from such an enemy is considered very unlikely within the current planning horizon.

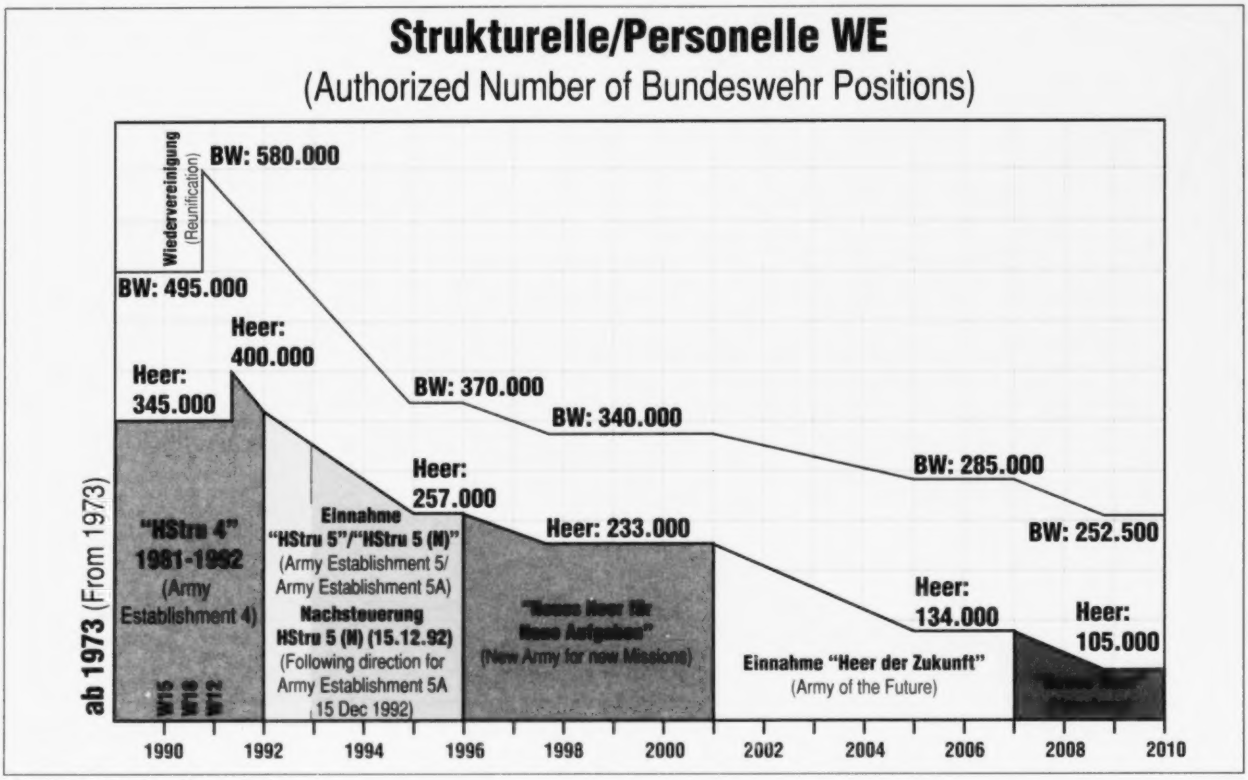


Figure 3 – *Bundeswehr* Strength

The Medical Service will, under the new policy concept, reduce the number of military hospitals in commission by half, leaving just four open, while hospital services at a fifth location will be accessible to the *Bundeswehr* under a joint venture agreement reached with a civilian organization. Finally, the Territorial Defence Administration will also be restructured, reducing its presence across Germany.

The German Army, as is the case with most NATO members, is the major provider of personnel and equipment when the government decides to undertake missions abroad. Thus, it is important to examine what consequences the new transformational structure will have on the Army. Figure 3 outlines the new organization under the transformational concept.[16] While five divisions remain under the new structure, only three of the headquarters are considered to be operational, those being the Response Force, the *Division Spezielle Operationen* (DSO – Special Operations Division), which includes two airborne brigades as well as the Special Operations Brigade, and *Division Luftbewegliche Operationen* (DLO – Airmobile Division), with its Air Assault Brigade, Combat Support Brigade, Attack Helicopter Regiment, and Transport Regiment. The remaining two divisional headquarters are simply administrative entities, to be used as force providers to the other divisions.

"... the scale of reductions has been substantial, with overall force levels declining by 56 percent."

There are inherent risks associated with this new structure. While German policy describes the requirement for forces capable of participating in all types of mission categories – from peace support operations in relatively benign environments, to high intensity conflict – in reality, there exists a much greater likelihood that Response Forces will be deployed with great less frequency than those assigned to the Stabilization Force. As the use of military force in a democratic society is dictated by governmental policy in support of its national foreign policy initiatives, it is therefore relative to determine the circumstances under which the German government would foresee the deployment of German troops. Doctor Peter Eickenboom, the *Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung* (Associate Minister of National Defence, in a statement made at the German War College in 2004, remarked that Germany had no independent foreign policy.[17] This surprising declaration is, in fact, official policy, indicated by the following statement:

Deutschland kann seine Interessen nur gemeinsam mit Verbündeten und Partnern sowie im Rahmen der Europäischen Union, der NATO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen wahrnehmen. (Germany

can look after its interests only in conjunction with its allies and partners, as well as in the context of the European Union, NATO, the Organization for Security and Cooperation in Europe, and the United Nations.)[18]

Thus, from this policy direction, it is clear that the types of German military forces deployed are likely to be constrained by any coalition that Germany is prepared to join, as well as by the types of missions to which the government is prepared to deploy troops. The German government's reluctance, shared by the majority of western nations, to be seen to engage with heavily armoured troops in situations where national security is not directly threatened, mitigates against the deployment of the Response Force, structured as it is for high intensity warfare. The costs alone of shipping elements of the Response Force outside Germany, as compared to sending the personnel and equipment of the Stabilization Force, would appear to make the deployment of the second organization much more likely, in view of the government's ongoing concerns with respect to reducing military financial expenditures. This fiscal reality, combined with the inevitable outcry over both friendly and civilian casualties that accompany the use of heavy armoured forces, makes their employment and deployment, beyond response to a major international crisis, highly unlikely. The deployment of the Stabilization Force as the prime vehicle for the projection of German foreign policy is also readily evident when a comparison is conducted of the numbers of personnel assigned to the Force structures, as well as consideration of the planned training and deployment readiness rotation schedule that has been developed. Stabilization Forces have been tailored for repetitive use over multiple rotations on missions that have extended mandates, such as the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, or European Union Force (EUFOR) in Bosnia and Herzegovina. Response Forces, on the other hand, have been designed for single use deployment of a fixed duration for a relatively short time period. This is based upon the fact that rotation of Response Force elements is considered impractical.

> "... it is clear that the types of German military forces deployed are likely to be constrained by any coalition that Germany is likely to join..."

The retention of the Response Force, with its 35,000 troops and heavy armoured equipment, is not necessarily inconsistent with the transformational goals of the *Bundeswehr*. But it does raise interesting questions as to whether the term 'transformation' is being used to justify the retention of combat capabilities that have little to do with stated objectives or intentions.

Stationing Concept

The recent announcements by Doctor Peter Struck, the former *Bundesminister der Verteidigung* (Minister of National Defence), with respect to base closures, were designed to complement the transformational activities of the *Bundeswehr*. As noted by the Minister, *"...eine weltweit operierende Bundeswehr benötigt andere Standorte in Deutschland als dieBundeswehr in den Jahrzehnten der militärischen Ost-West-Polarität in Europa.* (German Federal Armed Forces operating worldwide need other locations in Germany than [what] the German Federal Armed Forces [had] in the decades of the military east-west polarity in Europe.)"[19] Infrastructure reductions amount to 105 *Kaserne* closings, leaving a total of 392 in existence.

Base closures, through rationalization and consolidation, are a necessary prerequisite to transformation, as they will permit the recovery of funding that can be used to finance transformational activities, rather than to maintain unnecessary infrastructure at locations around Germany that no longer have any operational or administrative significance. This type of initiative was long overdue for both structural and financial reasons, and the former Minister is to be commended for having the political will and courage to undertake such a program in the face of significant opposition from local, regional, and state governments.[20]

Conclusions

While the stationing initiative can be viewed as a necessary step towards structural reform, there are other initiatives that could be taken by the German Forces that could facilitate achieving their desired transformational goal. These include the creation of a joint military personal management system, consolidation of similar capabilities under a single command, and a joint equipment program. They also entail organizational steps needed to move the military away from the traditional single service orientation that currently dominates tactical and operational thinking within the German Armed Forces.

Although there have been many positive movements towards creating a truly joint system within the German Forces, one glaring exception remains. There is no central or joint personnel system in place that ensures that joint requirements receive priority over single service personnel needs. This issue could have serious future consequences, as the competition for individuals with the necessary training and competence increases, especially for the critical higher staff and

command positions. The lack of discussion within the German Forces over the requirement for a joint personnel system is a clear indication that the concept of jointness has not yet become widespread.

There is no clear indication, at this point in time, that force or mission tailoring has been a factor in transformational force structure design. Almost all former Cold War capabilities have been retained, and, for the most part, they have not been rationalized or integrated into joint organizations. Exceptions, such as the transfer of electronic warfare elements out of the Army to the *Streitkräftebasis*, should be the way of the future. The fact that the Air Force has decided independently to retain control of its electronic warfare units is a clear indication of the reluctance to merge single service capabilities into a new joint structure. That the *Luftwaffe* has been permitted to make this decision clearly indicates that the organizational mindset within the Army, Navy, and Air Force, has not progressed very far towards the transformational goals of 'jointness'. It also demonstrates that the *Generalinspektor* has been unable or unwilling to direct such changes, perhaps reflecting the continued institutional single service mindset that exists.

This mindset is also clearly evident in the failure to consolidate command and control over deployed forces in a single joint headquarters, as well as the failure to combine similar capabilities under a single organization. It is therefore valid to question whether the current transformational measures will require additional ministerial direction to achieve the desired end-state. The problem may be a failure to agree upon a vision of where the precise boundaries of jointness are to be at end-state, and where the single services can retain their distinct environmental identities. This clash of cultures remains a principal issue for the German Forces. In the words of a member of the Naval Directing Staff at the *Führungsakademie der Bundeswehr* (German General Command and Staff College), "The Services (army, navy and air force) lead missions, and the others don't." There is little ambiguity in either the statement, or the mindset that inspired the statement.

"There is no clear indication, at this point in time, that force or mission tailoring has been a factor in transformational force structure design."

There are future trends that will need to be examined closely to determine if the German Armed Forces transformational goals are likely to be achieved. Should the Stabilization Force become, in fact, the main effort of the Armed Forces, by virtue of the fact that it will likely be assigned the majority of future missions supporting German foreign policy, it will thus become the element of the Armed Forces where the majority of the resources (equipment, personnel, training, and financial) are expended. The result of this tendency, should it appear, will be the diversion of funding away from the much more costly, and, likely, infrequently used Response Force, to the benefit of the Stabilization and Support Forces. This trend would, in the medium-to-long term, lead to the 'rust out' of the current fleets of tanks and other heavy and medium armoured vehicles, which today make up the bulk of the Response Force, and are now reaching the end of their usable life span. As experience with foreign operations increases, so the divergence of equipment requirements between the Response Force and the Stabilization Force should become more evident. There should be little need for tanks to be deployed during the types of stabilization missions likely to be undertaken in support of German foreign policy.

The tendency towards budgetary allocations for training and equipment, as well as personnel rotation and promotions, should indicate where the new German *Schwerpunkt* (point of main effort) lies. Who gets priority for the increasingly scarce training funds, as well as who gets promoted first, will provide an indication of where the Germans are intending to focus their efforts. If the traditional methods of operations continue, there is little chance that the German military will achieve its operational and structural goals of transforming itself.

The Germans have, with their three-tiered structure, developed a rational force model to support their stated foreign policy goals. The inherent flexibility incorporated into the structure design will enable them to tailor their participation in various national and international missions to specific circumstances with the level of force necessary to meet the objectives. What is less evident is how stable this new force structure will become over the long term. How well the Germans reconcile the divergence that will likely develop in the medium-to-long term between the Response and Stabilization Forces will determine the success of this model.

One of the desired transformational objectives is to produce forces that are capable of working together *nationally* (joint), as well as within a *multinational* environment (combined). The success or failure of that objective – combined with the ongoing efforts to change the institutional mindset of the three single services to adopt a coherent joint doctrine applicable at the tactical, operational and strategic levels – will ultimately determine if the current reorganizational initiatives will succeed, or will have to be replaced with a different model. German forces will require highly effective and integrated command and control structures as

www.marchtres.com

The Eurofighter *Typhoon*, in service with the Luftwaffe, the Royal Air Force, the Aeronautica Militare Italiana, and the Spanish Air Force.

well as centralized and coordinated intelligence, surveillance and targeting capabilities. It is still unclear if the current German transformation initiatives will produce these capabilities. This is particularly so, given the institutional reluctance to establish a strong central joint staff with the necessary authority to direct and control all aspects of operational and strategic planning for all types of deployments.

Structural and organizational changes are necessary elements in the evolution of all military forces, as those forces adapt to ever-changing threats. How adaptable the current German model – with its division between Response Forces designed to operate in high intensity conflict and Stabilization Forces designed for operations ranging from Peace Support to less robust Peace Enforcement missions – will be to meeting these challenges over the medium-to-long term will be interesting to observe.

A final note of caution must be considered in this transformational process. While the evolution of military organizations, structures, and doctrine is, and should be, continuous, nations must be careful not to scrap current capabilities simply because no precise and defined threat currently exists. Threats evolve and develop over a much shorter time span than national equipment programs can produce weapons systems to counter them. Thus, for example, while the current usefulness of deploying heavy armoured forces may be questionable for the vast majority of missions likely to be undertaken in support of current German national interests, the retention of these forces – and the continued development of combat capabilities to replace them – should be considered to be a necessary component of the national military strategy. Nations need to remember that military forces are, in the final analysis, their only insurance policy against current and future threats. Developing and fielding military forces only against current or existing threats, and ignoring potential or emerging threats, is a mindset that inevitably leads to crisis.

CMJ

NOTES

1. BMVg. <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/vwContentByKey/N264WS2E475MMISEN>. 23 June 2005, p. 1.
2. *Ibid.*
3. BMVg. *Outline of the Bundeswehr Concept*. Berlin, 10 August 2004, p. 11.
4. US Department of Defense. *Transformation Planning Guidance*. Washington: DOD, April 2003, S. 3.
5. Director, Force Transformation, *Military Transformation: A Strategic Approach*, Washington, Secretary of Defense, Fall 2003, S. 7.
6. UK Ministry of Defence, *Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities*. London: HMSO, July 2004, S. 13.
7. French Ministry of Defence. *The 30 Year Prospective Plan: A Summary*. Paris: 2004, S. 10.
8. Government of Canada. *Canada's International Policy Statement: Defence Summary*. Ottawa: Department of National Defence, Fall 2004, p. 3.
9. BMVg. *Verteidungspolitischen Richtlinien*. Berlin: BMVg, 21 May 2003, p. 5.
10. BMVg. *Conceptual and Structural Parameters*. Berlin, <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/W268SHT2252INFOEN>. 23 June 2005.
11. BMVg. *Outline of the Bundeswehr Concept*. Op. Cit. p. 20.
12. Führungsakademie der Bundeswehr, *Vortrag Deutsche Heer*. Hamburg: FüAkBw, 22 February 2005.
13. Einsatzführungskommando der Bundeswehr. *Einsatzführungskommando der Bundeswehr*. Geltow: EinsFükdoBw, August 2004, p. 3. (Note: Author's translation)
14. *Ibid.*
15. FKpt Christoph Müller-Meinhard. *Transformation in der Marine*. Berlin: BMVg. <www.infosys.svc/80256B100061BA9B/Print/N2633KMK943FSINDE>. 23 June 2005, p. 2.
16. Führungsakademie der Bundeswehr.
17. Doctor Peter Eickenboom. *Address to LGAN 2004*. Hamburg, 19 November 2004.
18. BMVg. *Deutschlands Interessen*. Berlin: BMVg. <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/N264WRW6191MMISDE>, 26 June 2005. (Note: Author's translation)
19. Doctor Peter Struck, *Transformation der Bundeswehr*. in der Zeitschrift "Europäische Sicherheit", Januar 2005. <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/W269GCW6022INFODE>. 26 June 2005.
20. Of those closed, 28 were installations with up to 10 positions, 31 installations with between 11 and 100 positions, nine installations with between 101 and 500 positions, 28 installations with between 501 and 1000 positions, and nine installations with more than 1000 positions. BMVg. *Stationierung Ergebnis*. Berlin: BMVg. <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/W268SJ8S406INFOEN>. 26 June 2005.

German Flag and Coat of Arms.

Painting by Gerard Terborch, 1648

The Ratification of the Treaty of Münster – Westphalia, 1648

PRINCIPLES OF WAR FOR THE NEW AGE

by Doctor David Harries

Principles of a Past Age

For most of recorded history, principles of *war* were also principles of *life*, applied to both peace and war. Sun Tzu's *Bing Fa*[1] laid out 36 principles to guide dealings with friend and foe, in business and in conflict, and they applied to both competitive and consensual relationships.

Only recently did this change – in 1648 with the Treaty of Westphalia. It ushered in the era of the nation-state as the focal point of international relations. The sovereignty of territory and the authority exercised therein became the symbols of statehood. Interstate wars became the preeminent form of conflict for governments. A maturing industrial revolution, spurred on by advances in technology, provided the weapons, the mobility, and the communications demanded by larger wars fought over more territory by more states.

Principles of War – or, more accurately, principles of warfighting – became the warriors' 'bible,' in every sense of that term. They provided direction, doctrine, ideology, and a basis for hope and salvation – hope for *victory*, and salvation from *defeat*.

The Principles codified in the 17th Century have proven to be remarkably resilient. The 10 in vogue today[2] are little changed from then, even though war and its sustainment have undergone a number of major transformations.

Pressures Placed upon Principles

Set piece, short-duration, close quarter, rules-based, politely managed, if nonetheless gory 'set-tos' eventually morphed into the lengthy, massive, but generally continentally-contained carnage of the Great War.

Colonel (Ret'd) David Harries, *a former army engineer, is the Executive Director of the Master of Arts Program in Security and Defence Management at the Royal Military College of Canada, and he is internationally engaged in strategic foresight on security and governance.*

That saga and its aftermath led to the even longer Second World War, unique for both its truly global participation and its atomic finale. Its outcome, and the concomitant management of the 'victory,' heralded in the half-century-long Cold War; a geo-political oxymoron during which the main obstacle to global apocalypse eventually became the concept of Mutually Assured Destruction (MAD). Now, the predominant scenario has become a contest of wills affecting everyone on the globe. The new War on Terrorism is unique, as is every war, with respect to the unpredictability of its outcomes, but also because it resembles so much more closely the War on Drugs than, for example, combat waged during the Second World War. When discussing principles of war generally, this is one characteristic that must not be ignored.

The business of arming forces – military-industrial complexes – has provided ever more goods and services for warfighting, relentlessly exploiting a combination of technological progress and near-universal obsession with sovereignty, once being claimed by a mere handful of states and now by 200-plus national entities or claimants. But, throughout more than three centuries, dozens of different wars, hundreds of defeats and victories large and small, millions of dead, wounded, and dispossessed, and trillions of dollars in cost, the Principles of War have remained generally the same.

Indeed, in this fifth year of the War on Terrorism – a global conflict unlike either of the previous world wars – the Principles dating from the 17th Century continue to command compliance, even though armed forces doctrines are changing apace. This trend should constitute yet another reason to re-examine the Principles of War.

That the same Principles were respected and universally followed for centuries, until the Soviet Union imploded at the end of the 1980s, should not be surprising. Security throughout that period was *framed by* and *handled as* an exclusively state-centred concern. But that is no longer the case, and this constitutes perhaps the strongest reason for considering new Principles of War.

"The Principles codified in the 17th Century have proven to be remarkably resilient."

In just 15 years, the causes and effects of globalization have spawned a broad new paradigm of security. Although awareness of an expanded and more inclusive security environment is growing everywhere, it is a sad testimonial to politicians, civil societies, and soldiers alike, just how many are unprepared, or unwilling, or unable – individually or collectively – to adapt *to*, and to adopt processes *for*, the new and powerful security realities.

The realities of the 21st Century are new. They reflect the increasing spread and pervasiveness of a contemporary security paradigm, one that is both multi-dimensional and not constrainable. Two of the main reasons for this state of affairs involve trade and human security.

Much of international relations is now designed and carried out more by 'market-states' than by 'nation-states,' so powerful are the needs *of*, desires *for*, and efforts *to* trade anywhere there exists a market. The exploding demand for human security – the security of the individual at the individual level, and legitimized by ever more declarations, treaties and courts – has become pervading. So much so that very few people will either ignore or dispute that security, now and for the foreseeable future, and this is an issue concerning far more than the sovereignty of state territory. Clearly, 17th Century-grounded Principles of War now constitute less than what is either required or even appropriate to engage in the likes of today's Trade Wars and Human Security Wars, many of which exist. They are even less appropriate for dealing with the *consequences* of those wars.

Indeed, the needs and demands of security – from global to individual concerns – have become so extensive, visible and convincing, it can be further argued that state sovereignty no longer deserves the status of 'the foundation security issue,' and it should be relegated – in terms of time, effort and resources – to a middle position on the list of components of contemporary security. The implication of such an action would be, at the least, a requirement for very different principles *for* war – war being taken in its broadest context.

Principles and Wars

Supporting this claim is experience garnered since the Second World War, including the Vietnam War. During this time frame, some of the traditional Principles of War have not been applied at all, and some that were used proved inappropriate at best and disastrous at worst under certain circumstances. Further, since the end of the Cold War, in conflicts such as those waged in Somalia during the early 1990s, more recently in the Balkans, and in Iraq today, either actual or attempted application of several of the old, 'tried and true' Principles of War has produced results that were at best unsuccessful, and, at worst, constituted military or political blunders.

War in modern times, especially the War on Terrorism, is not waged in the traditional way. The expanded security paradigm has become both cause and effect. War is now fought almost continuously on several very different fronts. The front one most commonly associates with war – that is, actual combat 'in the field' – is intermittent. But on such fronts

CMJ Collection

Sun-tzu

as politics, economics, energy, health and mobility, engagement is necessarily virtually full-time, especially for state governments. Also, war in its new and fullest sense is more complex and unpredictable than before, because security within a context of globalization and instant communications is always, on all fronts, about both military and civilian concerns. In addition, actions and reactions on all fronts are interdependent, interrelated, or interconnected, meaning that a change in one, suddenly or over time, changes the other. This, of course, intensifies unpredictability.

Armed Forces: Principles and Wars

Armed forces know they need better Principles of War, even when they do not articulate that need. This is partially due to the following reasons:

- Virtually all wars are now limited wars, most engaging both private and public armed organizations.

- Contemporary conflict is rich in circumstances in which very junior soldiers and civilians from many sectors *may*, or are *required to*, take action that provokes strategic consequences.

- Soldier-warriors are morphing, by design, from the soldier-*scholar*, and, by default, the soldier-*savior*, into soldier-*diplomats*.

- Technology no longer is an impartial, undiscriminating tool of the soldier. It has come so far and is moving forward so quickly that it is provoking increasing unevenness in military capabilities and security options. It has magnified the demands *for*, and *on*, interoperability in an era when interoperability is a key to success in *any* war. And, not incidentally, the technology explosion has all but destroyed any reason to hope for broad standardization.

- War is both *art* – in the minds and hearts and hopes of those warring – and *science* – in the weapons, goods, and services at their disposal. Superpower America has learned, again at huge and continuing cost in Iraq, that modern war constitutes much more than just combat, and that security needs encompass much, much more than just technology. New Principles of War have to recognize and embrace the 'art' of war.

- There is now such a thing as an 'asymmetrical advantage.' A 'failure of imagination' by combatants can erase virtually every advantage provided by conventional power in a war against a committed, conscientious, clever adversary, on any security front.

- Wars have no end. There is no longer permanent defeat or permanent victory. Life is becoming experiences of 'instances of war' in different places and in various forms, with diverse results and unpredictable, geographically unlimited consequences.

- Conscript armies are on the way out. Recognizing that even national service armies, such as that of Singapore, need good full-time professionals, volunteers are the true foundation of service. Volunteers will expect the principles of their profession to be sensible in the sense that their 'unlimited liability' is at least hedged whenever possible.

- Contracting for war services has been a long-standing military characteristic. Now renewed and already extensive, the practice may cause a knowledge shift not unlike business out-sourcing, such that soldier know-how, skills, and special capabilities may well weaken, and, in some cases, even vanish from the soldier's repertoire.

> **"The expanded security paradigm has become both cause and effect."**

Civilians: Principles and Wars

Civilians, if in different ways due to their non-military cultures and ethos, are increasingly aware of the need for principles with respect to the wars that involve them. The 'homeland security' challenges imposed upon them may not all come as surprises, but they are extremely uncomfortable, since decisions and choices that have previously been made have become infinitely more difficult to do properly, especially in the almost total absence of relevant principles. Such decisions and choices include, but are not limited to:

- Entry to war: *When* (time), for *what* (cause and values), against *whom*, with *whom*, and with *what*?
- Exit from war: *When* (time), *why* (cause and values), *how* (means), and a *notwithstanding* consideration.
- *How much* national human, monetary, and materiel treasure *can* be spent, and *will* be spent?

Society: Principles and Wars

Further complicating security is the fact that many modern issues engage both civilian and military camps seriously, if not always similarly. The recent emergence of human security expectations, norms, and standards is one such issue. At national and international levels there is now a need for principles to help:

- Decide the degree *of*, and manage engagement *with*, the International Criminal Court (ICC), and
- Manage compliance with the paradigm of *The Responsibility to Protect, the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*.[3]

A second civil-military issue has already been referenced. Much of contemporary conflict is ethnic, religious, ideological, or intrastate, and it focuses intensely on mental and spiritual planes, as well as conventional materiel and technological planes. Consequences of such types of wars are more unpredictable than ever, and they are also more multi-dimensional than ever. They are also often global in reach. Therefore, military and civilian personnel have no choice but to be jointly aware of the urgent need for new ways of thinking, planning, operating, and sustaining security. Old, or 'stove-piped' methods are no longer sufficient.

Also, more servicepersons and civilians share an understanding that, whereas the fundamental characteristics of *fighting* a war of violence – fire and manoeuvre, death and destruction – remain, their features have been changed over time by the wars of the 20th Century and by the contemporary global security paradigm. 'Fire' now often includes actions that create and maintain fear. 'Manoeuvre' now includes a global mobility offering unlimited choice of time, means, and location of target to an attacker. 'Death' no longer is the 'ultimate liability' of predominately soldiers in uniform, but increasingly, it has become the lot of modern mercenaries, and also the fate of even more civilians – innocent and otherwise – caught up in war. 'Destruction' no longer rains down primarily on the people, goods, and services of the enemy's armed forces, but combinations of funds, technology, and commitment offer the power to threaten and to destroy the

CMJ Collection

Carl von Clausewitz

symbols, structures, and livelihoods of tens of thousands of military personnel *and* civilians in an instant.

> **"Old, or 'stove-piped' methods are no longer sufficient."**

Also, an adversary's success with any offensive form of fire, manoeuvre, death, or destruction reinforces its reputation and influence, and weakens the confidence of those on the defensive.

Principles *for* War

All the foregoing begs the question: Is it most appropriate to retain the old Principles of War, a set of principles assumed valid for fighting *any* war, and make changes to them only as and when necessary? Or, should there now be a determined effort to codify truly modern principles of war that begin with a consideration of the relevant subject, namely, modern war in its many forms and contexts?

If the former option holds sway, there is clearly an urgent need for changes to some of the old principles, and probably the addition of several new ones. Whatever a renewed list of principles would consider, it must address more thoroughly the new global security paradigm. Also, these principles, in today's context, could become realistically, and at best, only *guides*, and not rigid *rules*. And the same caveat would also apply to any other form of principles adopted.

It is suggested that a far better choice would be to construct a set of Principles *for* War. These principles could be derived from a selection of war scenarios; scenarios that are plausible, that address context across the range of wars' military and civilian fronts, and that situate – possibly with a form of generative analysis – major consequences. With respect to such scenarios:

- It should be easier and quicker to design and construct meaningful Principles for War that are not just about aspects of *fighting* wars.
- Principles designed purely for warfighting could be based upon, and updated from, a broader foundation of realities and reasonable future conditions, and reflected in the Principles for War themselves.
- Principles for War should be more broadly and more enthusiastically accepted, having been designed with consideration, not only of experience and of current knowledge and events, but also of what the future may entail. This latter point is extremely important, since it is obviously in the future when any *existing* principles would be put to the test.

The *Proteus* Factor

How will these scenarios of wars be designed and constructed? They have to be built in ways that recognize a key and fundamental need, namely, the requirement to prepare for and to navigate contexts occurring now and in the future. This concept involves 'getting one's temporal bearings' for peace and conflict (sometimes violent conflict) in the future. This formed the intellectual context for a study on strategic research, completed by the American National Reconnaissance Office (NRO) in 2001. The study was called *Proteus*,[4] and it spawned a group in 2003 known as the *Proteus* Consortium.[5] On 30 November 2005, a sub-set organization, *Proteus* Canada,[6] was established.

The *Proteus* Consortium then constructed a dynamic *strategic vision* model. Initially called *Protean Media*, its first application was to experiment with a 'many-to-many' interaction of eight factions actually existing in contemporary Iraq. The work was based partly upon the referenced study conducted at the NRO, as well as upon research into complex visualization systems at the US Naval Postgraduate School.

The *Proteus* Consortium has also developed a novel *business* model that prototypes a technology designed to experience and to apply 'educated intuition' as knowledge 'sensors' and 'weapons' that can be used alongside classic force sensors and weapons, such as those used by the military for contemporary operations. While this technology is new, some results were surprisingly positive, and they portend a rigorous, real-time analytic capability for force application that could lead to a 'navigation-of-change' tool for both non-military and military purposes.

This business model is a network-centric acquisition model. The technical construct is a game that applies a four-dimension knowledge query/acquisition function to a complex environment. The most novel feature of this game is its ability to adapt to the play and to the choices (actions) of the players. Thus, it does not follow or depend upon a prescribed and set scenario.

The temporal bearings construct mentioned earlier is based upon acquiring knowledge while operating with different time scales in an environment consisting of three operational zones for force projection. Those three zones, in which the complex environments carry on simultaneously, are:

- The *source* zone: analogous to an image, map, or chart, or a geographical context.
- The *local* zone: analogous to the locale on the receiving end of a projected force.

> "The most novel feature of this game is its ability to adapt to the play and to the choices (actions) of the players."

- The *internal* zone: reflecting the human experience at the local zone involving perception, as well as psychological or emotional elements.

Projected force is characterized by the classical descriptions of hard, soft, coercive, and persuasive forces. Force modifiers take many forms, and they reflect key insights grounded in the *Proteus* Project's research.

Game play reveals both effects-based consequences, and the gaps in knowledge that need to be filled in order to navigate changing situations. Play has also highlighted the weaknesses and incompleteness of the traditional Westphalian Principles of War with respect to modern conflict and as criteria for strategy. This is not surprising, given that:

- *Every* threat or target promoted or provoked by the hugely complicated and changing mix of human security,[7] military security, global security, environmental security, state security, democratization security, social security,[8] food security, water security, energy security, and culture security is a *moving* target.
- It is either a military's established role, or its new responsibility, or its professional concern, or its fate, to have to be engaged, more or less, with *all* these security fronts.

New Principles of War must embrace changes in security contexts. Change demands better foresight, analysis of uncertainties, and consequence management. Needed are strategic charting, navigation-of-change, and measurement and exploitation of relationships among temporal and positional bearings. Knowledge shifts associated with changing tasks, and even greater changes to traditional 'divisions of labour' have to be better appreciated, as does how and when to apply knowledge and experience to the internal zones, classical forces, and force modifiers within the scenarios we will use to prepare for the future.

Proposed Principles for War

The collective experiences of the members of the *Proteus* Consortium, bolstered by the philosophy of principles expressed in earlier sections of this article, could become the basis for a first set of Principles for War. They flow from the *Proteus* insights and they reflect a belief that, for any scenario to be valid, intellectual space must be provided for all security fronts. In effect, the Principles for War that are itemized below are seen as dynamic boundary conditions for military and civilian actors to prepare for, and to make and to manage decisions for, future wars that will materialize, with or without warning. They are:

> "The Principles for War recognize that wars often, but not always, include violent fighting."

- **Intelligence** in all directions, in time and space, using *Proteus* scenarios and responding to the capability gaps they expose.
- **Strategy criteria**; ways and means, together with their metrics, to influence planning and decision-making for security futures.
- **Conciliation**; active and patient tolerance for differences as a tool for preventing, when reasonable, or mitigating, when necessary, or bringing closure, when possible, to any form of conflict.
- **Cooperation**; to foster interoperability. Cooperation includes 'neutral buy-ins,' or 'non buy-ins,' if there is no cost associated with the objective.
- **Arbitration**; to recognize the potential for international treaties, laws, norms, and standards as a basis for conciliation. Particularly important issues are property rights and identity rights.
- **Readiness**; to acknowledge the causes and effects of factors on all security fronts, as a means to ensure mental, materiel, and monetary readiness of processes and people to fight a necessary or discretionary war.
- **Objective**; which is peace, not at any cost, but directed towards a state of affairs in the future more peaceful than that existing at present.
- **Economy**; the design and maintenance of interactive overlapping business plans for the funds, manpower, power elements, and time required to stage a necessary or a chosen war.
- **Education**; to equip every actor to be a better 'soldier-statesman-scholar-saviour,' by promoting interdisciplinary knowledge and skills, and by fostering an awareness of other players who possess what you do not.
- **Consequence criteria**; to conduct impact measurement employing human-run compatible process technologies.
- **Competence**;[9] including, among other components, 'farsight' (all foresight beyond the 'next' target of the Principles), willingness, ability, authority, means, legitimacy, and luck.

Rijksmuseum, Amsterdam – painting by Bartholomeus van der Helst.

Banquet of the Amsterdam Civic Guard in Celebration of the Peace of Münster

Principles of Warfighting for a New Age

The context for Principles of Warfighting is, not surprisingly, the Principles for War themselves. Relative importance of the elements listed below will depend upon the war being fought. Also, varying customs and beliefs related to technology, the possession and use of weapons, fighting ethics, the perceived value of life, and 'Just War' considerations will promote different interpretations of the list's elements. The suggested Principles of Warfighting should look very familiar from a traditional vantage point. In no particular order of merit or importance, they are:

- Security
- Interoperability
- Concentration
- Objective
- Mobility
- Economy

Conclusions

The case for new Principles for War is based upon the fact that the security paradigm of the contemporary and foreseeable international system encompasses much more than the security of a sovereign state's territory. 'War' has many faces, all interconnected in ways of interest and concern to all human beings. Therefore, the need is for Principles *for* War, as well as for Principles *of* War.

The Principles for War recognize that wars often, but not always, include violent fighting. The Principles of Warfighting recognize that technological times are forever new, and they reflect that the traditional Principles of War are no longer suitable for today, or for the future.

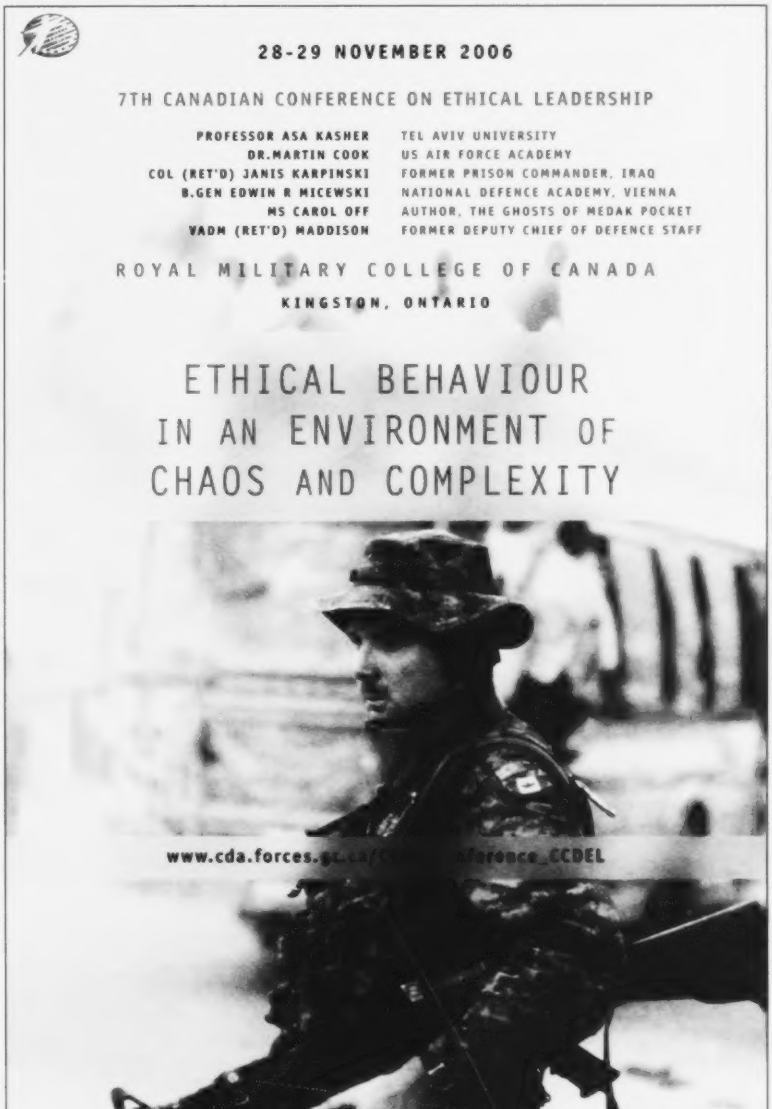
The proposed Principles for War and Principles of Warfighting presented here are not 'cast in stone,' because that should never occur. The hope – personal, professional, and protean, is that these proposals, and others, will promote an environment for peace, one of continuing review and renewal of *all* principles of *all* wars on *all* fronts. The goal, naturally, is fewer wars, and certainly no apocalypse.

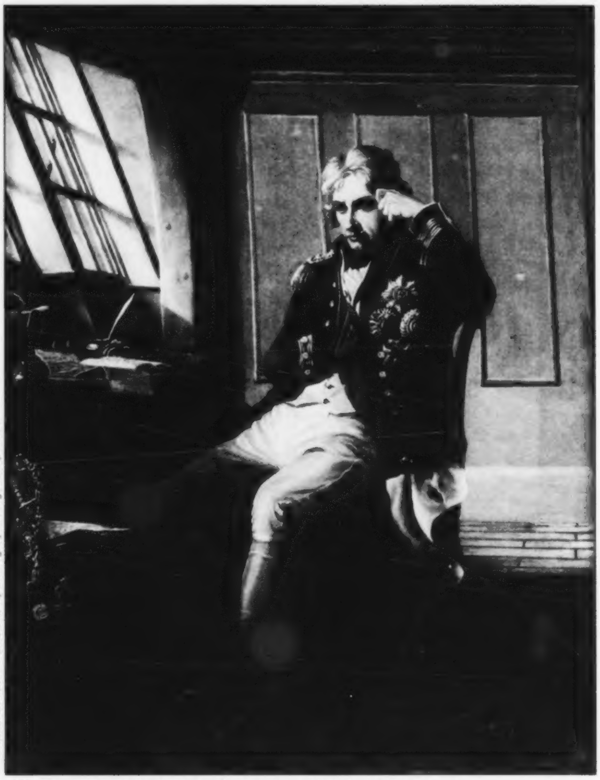
As a postscript, it is hoped that somewhere, someone is working on a list of Principles of Peace. Surely, there should be codified principles for what rational man desires, not just for what he does not. Perhaps the answer lies in a 'return to the past,' to the *Bing Fa* and the Principles for Life.

CMJ

NOTES

1. The Bing Fa were a foundation of Sun Tzu's *Art of War.*
2. Principles of War: Objective, Offensive, Surprise, Mass/Concentration, Economy of force, Security, Movement/Mobility, Cooperation, and Simplicity.
3. ***The Responsibility to Protect.*** *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.* IDRC, Canada, 2001. The message is that sovereignty is not absolute. Governments not only have authority over their citizens, but also responsibility for their well-being. Those shirking this responsibility must not be allowed to do so with impunity.
4. Michael S. Loescher, Proteus *Insights from 2020* (The Copernicus Institute Press, 2000).
5. The *Proteus* Consortium is an informally associated group of academics, researchers and intelligence practitioners.
6. <www.Proteuscanada.org>
7. Major natural disasters, which respect nothing and no one, are increasing at a rate of 11 percent a year (1999 figure), and not infrequently happen where war is underway, such as, the 26 December 2004 *tsunami* assault upon Aceh, Indonesia.
8. The combination of rising urbanization, general population growth, and spreading development is producing an as yet unmeasured rate of increase in the occurrence of 'accidents': Bridge collapses, building collapses, dam failures, and road wash-outs. These events tend to increase where there is already a natural disaster and/or a war underway. Crowded cities, such as Jakarta, Ho Chi Minh City, and Kashmir are ripe already for major structural collapses. These would add to the promotion and provocation of social problems and unrest that could become crises, both violent and non-violent.
9. Competence: a time-sensitive, event-dependent, value and consequence-variable set of at least 23 elements, as determined by this writer.




NMM London – BHC3824 painting by George Lucy Good

Viscount Horatio Nelson before the Battle of Trafalgar.

THE MORE THINGS CHANGE, THE MORE THEY STAY THE SAME: THE PRINCIPLES OF WAR AND THE REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS

by Robert S. Bolia

That which changes urges itself on our attention incomparably more than that which stays as it was. That is a general law of our intellectual life. The perspectives, which result from the experience of historical change, are hence always in danger of being distorted, because they forget the hiddenness of that which persists.

– Hans-Georg Gadamer[1]

Introduction

The word at the Pentagon is that warfare is changing. The self-proclaimed visionaries of this 'transformation' in warfare – many of them, not ironically, working at the Office of Force Transformation – speak of a 'Revolution in Military Affairs' (RMA), guided by concepts like Network-Centric Warfare (NCW) and Effects-Based Operations (EBO), which, they assert, will alter the fundamental character of war. Despite these claims, the theorists of NCW and EBO have failed to articulate a new set of 'Principles of War' to accompany the transformation. This suggests either a lack of understanding of the end state of the new way of war, or that the RMA is, in fact, a non-event.

It would be tempting to make the case that the forecasters of the RMA had simply not done a thorough analysis of the consequences of their propositions, but this is clearly not true. Indeed, their writings on the subject are voluminous.[2] Nevertheless, they have derived from their analyses neither a requirement *for* nor an elucidation *of* a new set of principles of war.

The alternative hypothesis, that we are not in the midst of an RMA, may be interpreted in a number of ways. First, history has left us the writings of numerous prophets proclaiming a 'new form of war.' The Italian general and airpower prophet Guilio Douhet used these very words – *la nuova forma della guerra* – in a book in which he asserted not only the absolute supremacy of air forces over ground and surface forces, but also that the very threat of aerial bombardment would put an end to warfare.[3] Similar arguments had been made previously for the machine gun, and they would be made later for nuclear weapons. Both were based upon the notion that societies would not willingly sustain the type of mass casualties evidenced at the Somme, or later at Hiroshima and Nagasaki. Needless to say, none of these theories has proven correct.

Robert Bolia *is an extensively published computer scientist working at the United States Air Force Research Laboratory's Human Effectiveness Directorate, where he studies decision-making, command and control, and advanced technologies to improve situational awareness and team performance in complex environments.*

CMJ collection

A portrait of Guilio Douhet

Discussion

One problem with the anticipators of RMAs is that they seldom predict the development of appropriate countermeasures. Certainly Douhet was not imagining surface-to-air missiles when he wrote "nothing that man can do from the surface can interfere with the capacity of an airplane to move along in the third dimension,"[4] any more than the creators of the Maginot Line were imagining the tactics of *Blitzkrieg*. There have been few developments in the history of military technology that have not spawned countermeasures.[5] And there is no reason to believe that the technology of NCW will be somehow immune.

The 'other side of the coin' is that, even in the absence of effective countermeasures, there exists the possibility that NCW may not work as advertised. Its devotees enjoy calling attention to Metcalf's Law, which states that the power of a network is proportional to the square of the number of nodes in the network.[6] What their analyses fail to uncover is that such an increase in 'power' is accompanied by a concomitant increase in complexity, which will likely lead to unpredictable behaviors, and even instability. Apparently random bouts of sluggish performance and network dropouts are far from uncommon, even in relatively small computer networks. If a maximally connected network is envisioned as a force *multiplier*, should not a disconnected network be regarded as a potential force *divider*?

If the latter perspective appears extreme, it should not. History is replete with examples of technological failures exacerbated by overconfidence in the capacity of the technology to change the nature of war.[7] Researchers studying the impact of increased automation on human performance and situation awareness are very familiar with this phenomenon, which they have termed 'automation complacency.'[8] Moreover, that its existence is neither a historical curiosity nor a laboratory artifact is indicated by its occurrence in recent military operations in Iraq, within the context of purportedly network-centric operations.[9]

Another explanation for the lack of new principles of war may be the lack of novelty of the concepts underlying the Revolution in Military Affairs. While the technology required to implement the vision of NCW espoused by its most vocal proponents may be new, many of the ideas behind the vision are not new. Indeed, the idea of self-synchronization of forces can be found in Moltke's realization of *Auftragstaktik* during the wars Prussia conducted against Austria and France in the 1860s and 1870s, as well as in Nelson's victories at the Nile and Trafalgar more than half a century earlier. Neither Moltke nor Nelson had 'real-time' communications at his disposal. These examples also point out that speed of command is not a requirement for self-synchronizing behavior. In both cases, command intent was maintained not by communications channels, but by shared mental models developed prior to engagement.

The idea of networked forces is not new either, particularly with respect to navies. This is evident in Admiral Sandy Woodward's description of the Royal Navy's networked air defence system used – not always successfully – in the Falklands War.[10] While this event precedes the proclamation of NCW by field experts Cebrowski and Garstka[11] by more than 15 years, the concept is older still, and dates at least to the Pacific theatre during the Second World War.

The case might also be made that Effects Based Operations is not an entirely new concept, although the point need not be belaboured. The proponents of EBO have done their due diligence, and do not hesitate to provide historical examples of EBO.[12] Indeed, they suggest that it is the manner in which *good* commanders have always fought wars. The novelty is not the concept itself, but rather in its having been made explicit, as well as its subsequent incorporation into joint doctrine.[13]

One final reason why NCW has not led to an enumeration of new principles of war is that it is largely irrelevant for the enemies that the United States and its allies fight today. It is one thing to speak of fighting against oppression in order to make the world safe for democracy, but the US has selected as its targets one nation still waiting to emerge from the 19th Century, and another that is only now beginning to

recover from the pummeling given it by a US-led coalition more than 15 years ago. NCW might be a 'game-changer' in a war against Russia or China, but against Afghanistan and Iraq it is, at best, overkill.

Despite these caveats, it might be interesting to consider the effects, if any, of NCW and EBO on the currently accepted principles of war, not in light of current technology, but rather, assuming the ideal end-state posited by the twin concepts of operations. Notwithstanding the possibility that these principles are not at right angles, they will be considered separately and in the order in which they traditionally appear.[14]

"Similar arguments had been made previously for the machine gun, and they would be made later for nuclear weapons."

Objective. "Every military operation should be directed toward a clearly defined objective." While proponents of NCW might argue that an enhanced level of shared awareness will provide for dynamic reallocation of objectives at the tactical level, yet objectives they remain. Moreover, neither NCW nor EBO modify the requirement for the declaration of unambiguous objectives at the strategic and operational levels. Israel launched the Six-Day War against its Arab neighbours without clearly articulating its political and military objectives, instead fighting – and winning – a decisive military victory, until compelled to stop by a United Nations sponsored cease-fire. Thus, it ended the war in control of a set of territories occupied by a hostile population, leading to an unstable situation that, nearly four decades later, has still not been resolved.

Offensive. "Seize, retain and exploit the initiative." The increase in speed of command purported to be offered by NCW is geared specifically toward the maintenance of the offensive, by allowing network-enabled commanders to get inside the decision loop of their adversaries and to 'lock out' potential enemy actions or strategies.

Mass. "Concentrate combat power at the decisive place and time." While EBO theorists would argue that it is effects that should be massed rather than combat power, the result is the same. The repudiation of this principle would require advocating the division of forces, which does not follow from the premises of NCW. Indeed, the argument for self-synchronization suggests that NCW will promote a more efficient massing of forces.

Economy of Force. "Allocate minimum essential combat power to secondary efforts." This is very nearly a corollary of the *Mass* principle. A concentration of maximum combat power at a particular place and time implies minimal residual power for allocation to diversions.

Manoeuvre. "Place the enemy in a position of disadvantage through the flexible application of combat power." This is one of the avowed purposes of both NCW and EBO, presumably achieved by the former through self-synchronization of forces and speed of command, and by the latter through effects-based analysis.

Unity of Command. "For every objective, there should be unity of effort under one responsible commander." Although NCW advocates argue for flatter organizations and distributed decision-making – conferring power upon those at the *edge* of the organization – none of them has encouraged the abandonment of the leadership concept, or the elimination of the military's hierarchical organization. Efficient networks will allow for the distribution of command, but ultimately, there needs to be a single individual accountable for each operation.

Security. "Never permit the enemy to acquire an unexpected advantage." One of the advantages of the dense sensor netting and maximal connectivity proposed by promoters of NCW is the ability not only to detect what the enemy has done as soon as he has done it, but also to know what he is going to do before he does it. In many ways, security thus becomes a spillover benefit of NCW. Moreover, many of the potential unexpected advantages the enemy might have acquired will have been 'locked out.'

www.germanhistorydocs-10005695

Field Marshal Graf Helmuth Karl Bernard von Moltke

> "Indeed, the argument for self-synchronization suggests that NCW will promote a more efficient massing of forces."

Surprise. "Strike the enemy at a time or place and in a manner for which he is unprepared." Enhanced speed of command and self-synchronization, along with a near-optimal situation awareness generated by the new sensor network, will presumably afford an unprecedented level of surprise.

Simplicity. "Prepare clear, uncomplicated plans and clear, concise orders to ensure thorough understanding." While it is unlikely that supporters of NCW and EBO would argue explicitly against this principle, it may be the only one on the list that does not agree with the ideas they espouse. Specifically, both concepts of operations advertise that they will enable significantly more complex operations, and that 'understanding' will be maintained via the network. This flies in the face of Moltke's dictum on plans surviving contact with the enemy, but the implicit assumption of NCW is that adversarial decisions will not be a factor because they will have been predicted and taken into account. This is a very large assumption indeed.[15]

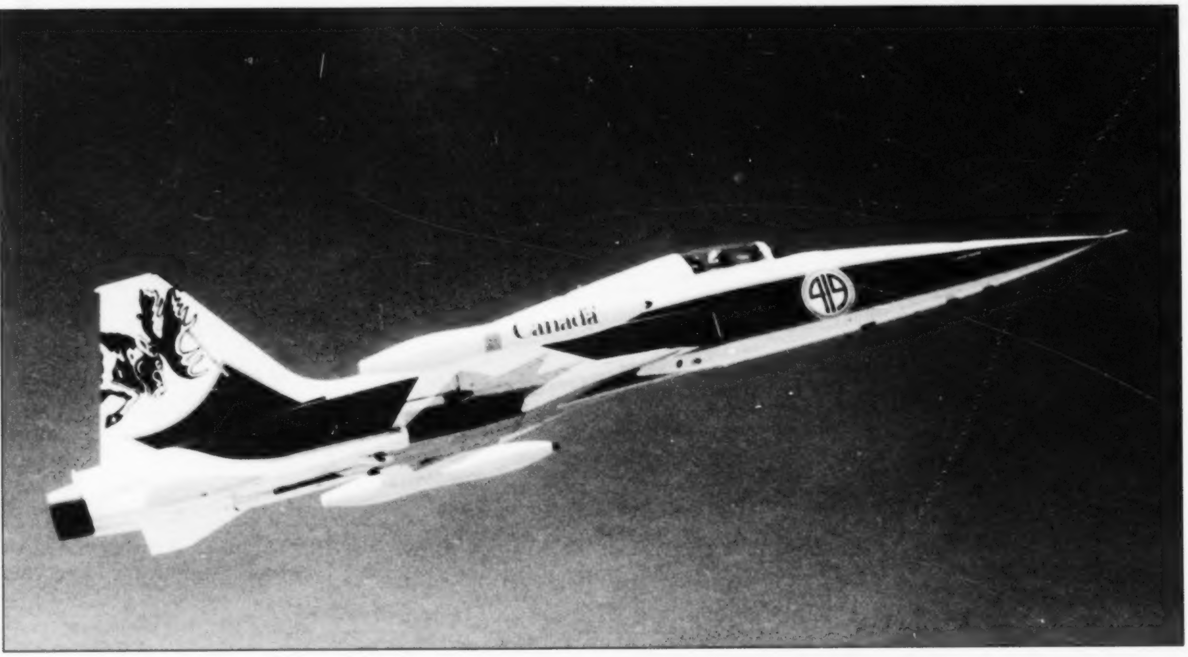
Conclusion

Whether or not one is a devotee of NCW and EBO, an examination of the principles of war in terms of the ideals of these concepts fails to generate the requirement for a revised list. If this is indeed the case, can NCW and EBO really be called harbingers of the RMA? Or is the revolution in military affairs really no more than a revolution in military terminology?

CMJ

NOTES

1. "Was sich verändert, drängt sich der Aufmerksamkeit unvergleichlich viel mehr auf, als was beim Alten bleibt. Das ist ein allgemeines Gesetz unseres geistigen Lebens. Die Perspektiven, die sich von der Erfahrung des geschichtlichen Wandels her ergeben, sind daher immer in der Gefahr, Verzerrungen zu sein, weil sie die Verborgenheit des Beharrenden [...]" Hans-Georg Gadamer, *Warheit und methode: Grundzüge einer philosophischen hermeneutik* (Tübingen: Mohr-Siebeck, 1990), pp. 3-4. This and all subsequent translations are those of the author.
2. See, for example, David S. Alberts, John J. Garstka, and Frederick P. Stein, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority* (Washington: Command and Control Research Program, 2000); David S. Alberts and Richard E. Hayes, *Power to the Edge: Command... Control... in the Information Age* (Washington: Command and Control Research Program, 2003); and Edward R. Smith, *Effects Based Operations: Applying Network Centric Warfare to Peace, Crisis, and War* (Washington: Command and Control Research Program, 2003).
3. Guilio Douhet, *Il Dominio dell'Aria e Altri Scritti* (Rome: Aeronautica Militare – Ufficio Storico, 2002), p. 11.
4. "Tutto ciò che l'uomo può fare sulla superficie non tange l'aereo capace di muovere lungo la terza dimensione." *Ibid.*, p. 19.
5. Strictly speaking, countermeasures to nuclear weapons have not been demonstrated in combat. Such a demonstration has thankfully been unnecessary, given the unwritten agreement between the nuclear powers that use of nuclear weapons equates to Mutually Assured Destruction.
6. See, for example, Alberts, Garstka, and Stein, *Network Centric Warfare*; Alberts and Hayes, *Power to the Edge*.
7. For a series of examples within the same conflict, see Robert S. Bolia, 'Over-Reliance on Technology in Warfare: The Yom Kippur War as a Case Study, *Parameters*, Vol. 34, No. 2, pp. 46-56.
8. Raja Parasuraman and V. A. Riley, 'Humans and Automation: Use, Misuse, Disuse, Abuse,' *Human Factors*, Vol. 39, pp. 230-253.
9. David Talbot, 'We Got Nothing Until They Slammed Into Us,' *Technology Review*, November 2004, pp. 36-45.
10. Sandy Woodward with Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs Of The Falklands Battle Group Commander* (Annapolis: Naval Institute Press, 1997), pp. 8-16.
11. Arthur K. Cebrowski and John J. Garstka, 'Network-Centric Warfare: Its Origin And Future', *U. S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 124, No. 1, pp. 28-35.
12. This case is made a number of times in Smith, *Effects Based Operations*.
13. On the other hand, its application as envisaged by EBO theorists has seldom been completely successful, nor is its marriage with NCW likely to make a difference. Fundamentally, EBO is not about affecting the enemy forces as much as it is about affecting the hearts and minds of enemy civilians. NCW, on the other hand, is focused specifically on the efficient application of violence.
14. The principles are itemized in Donn A. Starry, 'The Principles of War,' *Military Review*, Vol. 61, No. 9, pp. 2-12. Unless otherwise noted, all subsequent quotations are from this article.
15. This is essentially the argument of *Auftragstaktik* vs *Befehlstaktik*. Spencer Fitz-Gibbon makes a cogent argument for the former in his *Not Mentioned in Despatches... The History and Mythology of the Battle of Goose Green* (Cambridge, United Kingdom: The Lutterworth Press, 1995).



DND photo PCN77-118 CD 108 IMAGE 0056

COLD WAR AIR POWER CHOICES FOR THE RCAF: PAUL HELLYER AND THE SELECTION OF THE CF-5 *FREEDOM FIGHTER*

by Major Ray Stouffer

Introduction

History has not been kind to Paul Hellyer. Canadian airmen, in particular, have few good things to say about him. In addition to being responsible for ending the Royal Canadian Air Force (RCAF) as an independent service, Hellyer's role in convincing his government to select the Northrop F-5 *Freedom Fighter* jet fighter and to kill the nuclear strike role in Canada's overseas NATO Air Division was, as viewed by most airmen, unforgivable. This article will present an assessment of Hellyer's motivation in recommending an aircraft that was clearly unpopular to most airmen, and one limited to a conventional role at a time when the Liberal Party had endorsed the use of tactical nuclear weapons for both the RCAF and the Canadian Army in Europe, and for the air defence of North America. Politics was certainly a factor in this decision. The purchase of what would, when built under license in Canada, become the Canadair CF-5, had more to do with associated industrial benefits and questionable government practices than with much consideration of operational capability. But there is more to this story. Hellyer's choice of the CF-5 was driven, in part, by a personal interest in Canadian air power and how this military option could be applied best in meeting the country's foreign policy goals.

This article will therefore focus more upon Hellyer's views on the use of air power, and how those views impacted the selection of the *Freedom Fighter*, rather than upon the selection process itself. Moreover, the CF-5 selection needs to be placed within the context of the Canadian nuclear strategy of the day, and how it was influenced by the RCAF's acknowledged strike role in Europe. Hellyer rejected this role, distrusted his airmen, and was driven by a policy that provided the country with an offensive air power capability that supported foreign policy options, other than those conducted in support of NATO, and what was then North American Air Defence Command (NORAD). In short, the CF-5 story is part of the larger one of Canadian air power in the Cold War, and its linkage to government defence policy. It is this writer's contention that, for a Canadian politician, Paul Hellyer was uncharacteristically interested in, and knowledgeable about, air power, and how it could best serve Canada. His education in air power would come from two main sources: the Northrop Aerospace Company and Wing Commander (retired) John Gellner. Unfortunately for the RCAF, Hellyer's education in air power came at the expense

Doctor Stouffer, *a serving air force logistics officer, teaches history at the Royal Military College of Canada.*

DND photo AEC82-168 by Sergeant Knox

A CF-5 test firing CRV-7 rockets on the Primrose Lake Evaluation Range near Cold Lake, Alberta.

of the air force, and it fuelled his conviction that the RCAF should replace the nuclear role with a purely conventional role. It also led to the selection of a tactical fighter aircraft for which the Canadian military had little use.

Paul Hellyer and Air Power Theory

By the time Paul Hellyer became the Minister of National Defence (MND) in April 1963, he had established himself as an advocate of air power. It is not well known that Hellyer attended the Northrop Aeronautical Institute, pursuing engineering studies in California prior to the Second World War. Most interesting, in light of his preference for the CF-5 years later, was that at an early time in his life, he had established close ties with the future manufacturer of this fighter, while obtaining a formal air power education.[1] On the other hand, Hellyer's interest in the application of air power, and his high regard for the managers he encountered at Northrop, stand in stark contrast to the frustrations he experienced with the RCAF's recruiting and training policies towards the end of the war. His wartime experiences left him with doubts about the ability of the armed services, particularly that of the RCAF, to support a national defence policy, due to their parochial service interests.

Paul Hellyer questioned the RCAF's preoccupation with fighters *generally*, and he rejected the need for and the utility of the nuclear strike role *specifically*.[2] He appreciated the importance of air superiority, but he did not share the views of senior Canadian airmen that this role was of paramount importance. He was also suspicious of the RCAF's penchant for the procurement of offensive weapons systems during periods of fiscal austerity that came at the expense of other air power capabilities.[3] Hellyer appreciated the inherent mobility and flexibility air power offered the armed forces and the nation in general, but he distrusted senior airmen, and the advice they were providing him.

In his biography, Hellyer relates a story regarding the state of the C-119 *Boxcar* transport aircraft that occurred not long before the CF-5 selection process. He was unconvinced by the RCAF's position, supported by the Chief of the Defence Staff (CDS), Air Chief Marshal Frank Miller, that the *Boxcars* simply required a fleet maintenance overhaul, as opposed to being replaced. While on business in Toronto, he visited the de Havilland plant where the overhaul work was being conducted, and discovered that the aircraft were in a much worse condition than he had been led to believe by his uniformed staff. Eventually, he terminated the overhaul of the C-119s, and directed the armed forces to purchase 16 additional C-130 *Hercules* transport aircraft.[4]

Hellyer's visit to de Havilland, and the subsequent decision to buy more C-130s, was motivated by his suspicion of RCAF motives, and its obsession with procuring fighter aircraft at the expense of other capabilities. His views on air power were shaped by his belief that the Canadian military had to move away from the narrow concept of nuclear war, and accept the premise that the specific concept of Mutual Assured Destruction (MAD) rendered the strategy of Massive Retaliation (MR) obsolete. Hellyer wanted Canada's armed forces to concentrate on building up conventional forces that included a strategic sea and airlift capability in order to provide them with maximum flexibility and mobility.[5] From the time that the previous Conservative government announced the purchase of the CF-104 *Starfighter*, and first alluded to a nuclear strike role in July 1959, Paul Hellyer's goal was to rid the military of this aircraft, and, along with it, the nuclear role.[6]

While a member of the official opposition, and also while serving as MND, Hellyer conferred with the former RCAF senior officer and writer of military affairs, John Gellner.[7] Hellyer's views on air power, and, in fact, those of the Liberal Party policy-makers, were strongly influenced by Gellner. On 21 December 1962, Gellner

wrote a letter to Hellyer in which he expressed his views on Liberal defence policy. Most interesting, in light of Liberal Leader Lester B. Pearson's announcement weeks later that he would commit his party to nuclear weapons if elected, Gellner advised the Liberal Party to meet Canada's alliance commitments initially, and to accept tactical nuclear weapons for its air and land forces in NATO, but then to move quickly to divest itself of them.[8] These same views were expressed by Hellyer at a speech made at Walkerton, Ontario, weeks earlier on 8 December, the major exception being that he did not mention withdrawing nuclear weapons after the Liberals committed to them. Hellyer stated afterwards that he passed the contents of Gellner's letter to Pearson on 31 December, with the obvious intention of bolstering his own position, knowing that "Pearson had more respect for Gellner's views [on defence] than mine."[9]

"He [Hellyer] was also suspicious of the RCAF's penchant for the procurement of offensive weapons systems during periods of fiscal austerity that came at the expense of other air power capabilities."

Clearly, John Gellner's views on defence, particularly those with respect to nuclear weapons, shaped, if not determined, the path that Hellyer, Pearson and the Liberal Party followed upon assuming power in April 1963. Gellner was completely against the nuclear role for the CF-104, and, like the Minister of National Defence, was adamant that the Air Division should be relegated to a purely conventional mission. Gellner praised the Liberals' policy statement, as expressed in the 1964 White Paper that emphasized conventional and mobile air power in support of global United Nation (UN) missions.[10] However, the suggestion that the RCAF should rid itself of any nuclear role and the implication that the RCAF should abandon this air power role in NATO, was anathema to senior Canadian airmen, who recalled Pearson's earlier election campaign promise to commit to nuclear weapons for the Air Division in Europe.

DND photo CFC66-11-3

The Honourable Paul Hellyer, Canada's Minister of National Defence, 1963-1967.

Gellner did not endear himself to many Canadian airmen with the publication of his views in *Canadian Aviation* magazine in May 1964. Therein, he advocated replacing the strike role with a conventional role, and also suggested that pilots in the Air Division were not happy with their nuclear mission. He wrote that RCAF morale was at a low ebb, partly because its pilots in the Air Division, still waiting for their nuclear weapons, were asking themselves "what possible purpose were [they] serving when shadow-boxing in Canadian skies or learning to drop tactical nuclear weapons in Europe?"[11] It is interesting that Hellyer made a virtually identical comment in his biography, stating that during the lead-up to the strike role, when the Conservatives were still in power and had not yet authorized the potential use of nuclear weapons, Air Division pilots "...were so ashamed they avoided bars frequented by their NATO colleagues."[12] Veteran strike pilots interviewed by this writer declared, however, that they were always committed to the strike role, and that any frustration on their part was generated by the political uncertainty demonstrated by both the Liberals and the Conservatives with respect to governmental commitment to the nuclear role in Europe.

The Minister's approach to air power was part of a larger goal to integrate and unify the Canadian armed services. On 1 August 1964, a single Chief of the Defence Staff (CDS) replaced the three service chiefs and the Chairman of the Chiefs of Staff Committee, the objective being to bring the armed forces under more centralized control, with only one senior military officer reporting directly to the MND. With the loss of the Chief of the Air Staff position, and with the direction over air operations and logistics support respectively now becoming the responsibilities of the Vice-Chief of the Defence Staff and Chief of Logistics, the RCAF had lost a considerable amount of the political and military clout that it had possessed since the beginning of the postwar period.[13]

The Search for a Tactical Air Support Fighter

The search for a conventional role fighter aircraft, and the subsequent decision to purchase the CF-5, need to be understood within the context of Liberal Party policy with respect to their commitment to the nuclear strike role in Europe, and to the creation of an integrated military command structure, which was to be established on 1 June 1965. Liberal policy on the future of combat air forces for Canada's armed forces was detailed in the 1964 Defence White Paper. As stated earlier, the emphasis was placed upon the need for mobile, tactical fighters that could perform conventional ground attack and surveillance roles.[14] The RCAF had been tasked to review its aircraft requirements during preparation for this new defence policy statement. Later, on 4 August 1964, Hellyer directed his military staff to carry out a cost effectiveness study of known tactical fighter aircraft, and to make recommendations for an aircraft that would best meet the Liberal government's air power criteria. What ensued was a selection process that put Hellyer at odds with his CDS, the RCAF, and, to a lesser extent, with senior public servants in the Department of National Defence (DND) and the Defence Production community.

In a memorandum to the MND dated 14 September 1964, Air Chief Marshal Miller echoed the views of the RCAF by strongly recommending that DND select the McDonnell Douglas F4C *Phantom II* aircraft from the list of tactical fighter aircraft under consideration.[15] Of interest, but perhaps not surprising, given Hellyer's years as Associate Minister in DND during the late 1950s, Miller tried to persuade his boss, based upon *economic* as opposed to *operational* grounds. Quoting the views of the Minister of Defence Production, Bud Drury, Miller pointed out that selection of a fighter aircraft needed to maximize employment in the Canadian aircraft industry. He brazenly suggested that the government order 108 *Phantom IIs*, and added that costs could be mitigated by taking advantage of an offer by the British government for a joint British-Canadian program to build the F-4 under license in Canada with Rolls-Royce *Spey* engines.[16] These aircraft, powered by the British engines, were highly sought after by the Royal Navy. Miller and the RCAF clearly favoured the F-4 as a replacement for the CF-104 *Starfighter*, and for the CF-101 *Voodoo* air defence interceptor, but the CDS knew he had to justify the choice based more upon national industrial benefits than upon operational needs. "Selection of a cheaper aircraft than the F-4 would ease our financial difficulties but would not seem to assist Mr Drury in solving his problem (that of maximizing national aircraft production and employment.)"[17]

DND photo RE66-1426-1

Canada's first Chief of Defence Staff (CDS) after unification, Air Chief Marshal Frank Miller, 1964-1966.

As is implied in his biography, Hellyer initially accepted Miller's recommendation with respect to the F-4 because it was a suitable replacement for both the CF-104 and the CF-101 fleets, in addition to being suitable for a conventional attack role.[18] However, he later concluded that this aircraft was unacceptable for the same reason it had been earlier rejected in 1959 as a replacement fighter for the F-86 *Sabres* and CF-100 *Canucks* of the Air Division – namely its prohibitive cost.[19] Even pressure from senior members of Defence Production, who were as supportive of the joint Anglo-Canadian F-4 program as the CDS and the RCAF's senior leadership, could not convince Hellyer to buy the *Phantom II*. As will be explained later, the MND's options were clearly somewhat limited, given the direction of the incumbent Finance Minister, Walter Gordon. But Hellyer's own actions indicate that his rejection of the F-4 was based as much upon his views about the air power needs of the RCAF as they were upon financial grounds.

There were two issues in Miller's memorandum that ran counter to Hellyer's views on Canada's air power needs. First, the CDS once again unequivocally endorsed the demands of his old service for an expensive, multi-role fighter aircraft, instead of a less sophisticated but less expensive option designed exclusively for the conventional ground attack role. Second, Miller's recommendation of the F-4 was to come at the expense of purchasing the de Havilland *Caribou II* medium transport aircraft. These aircraft were considered highly suitable for support of UN missions, a role that had been placed at the top of the Pearson government's defence priorities. Equally important for Hellyer was that

DND photo REP68-758

General Jean Victor Allard served as CDS from 1966-1969 after Frank Miller.

the *Caribou* was built by a firm located near his political riding in Toronto. If Hellyer had any faith left in Miller's competence and his ability to remain unbiased in his role as the senior uniformed member in an integrated armed forces following the C-119/C-130 incident earlier in the year, this remnant of trust ended with the Miller's subsequent recommendation to buy a high-priced fighter at the expense of yet another transport aircraft.

Hellyer's next challenge was to mitigate any political fallout generated from not endorsing the popular F-4 *Phantom II*. He told Cabinet that a better opportunity to purchase this fighter had been squandered by the previous Conservative Government in 1959, when they decided to buy the CF-104 as a replacement aircraft for the Air Division. A subsequent 10-year financial commitment to the *Starfighter* left the Liberals no defence funds for the *Phantom*. In addition to attributing the existing poor financial state of DND to the Conservative's decision to buy the CF-104, the MND also had to overcome the aforementioned strong lobby by the RCAF and the aircraft industry, which he felt were one and the same, to acquire the *Phantom II*. Hellyer would overcome these pressures, exerted by both the RCAF and from those within his own Party, by presenting the options before Cabinet in such a manner that he knew the outcome would go his way.

Hellyer offered Cabinet two options. They could either approve $215 million for the acquisition of six to eight squadrons of ground support aircraft, or they could approve an annual increase in the DND estimates of four per cent for the five-year period 1965 to 1970 if they insisted upon the acquisition of the F-4 RN (Royal Navy) for industrial reasons.[20] Hellyer knew perfectly well that the latter option was *not* an option for a department that was already struggling to find funds to meet existing capital programs. He also knew that the senior officers representing the army and navy would not approve an expensive air force project that would have jeopardized their own acquisition priorities.[21]

Notwithstanding Hellyer's aggressive stance, it is important to understand that the Liberal government's deliberations over defence were not entirely driven by the personal wishes of the Minister of National Defence. An important factor in his search for a cost-effective fighter aircraft was the insistence by Finance Minister Walter Gordon that the annual defence budget was to be held at $1.5 billion annually for three years. This ceiling was to be maintained in spite of Cabinet's 1964 decision to increase the defence budget to an annual $2 billion, as recommended by the Conservative administration in March 1960. At the time, the increase was deemed necessary to pay for Canada's increased commitments in support of NATO's nuclear strike capability, as articulated in the Military Committee's policy document (MC 70).[22]

In a memorandum dated 20 October 1964, Hellyer gave the CDS and the RCAF a strong indication that the F-4 would likely not be a fighter aircraft contender. The air power priorities for the new fighter were to be limited to the following conventional roles: close air support, interdiction, and reconnaissance. Furthermore, the potential areas of operation for this fighter, as documented by the MND, were to be those supporting United Nations missions, not taskings with NATO or NORAD.[23] By 8 December 1964, Cabinet had not reached a conclusion concerning the future aircraft needs of the RCAF, but they did agree that the F-4 did not fulfill aforementioned force requirements. The next day, Prime Minister Pearson informed his British counterpart, Harold Wilson, that a deal for the joint production of the F-4 was off. And with this action, the opportunity for the RCAF to buy what would turn out to be one of the most successful and versatile combat aircraft produced in the West during the Cold War era evaporated. It also opened the door for the eventual acquisition of the CF-5.

In another memorandum dated 7 January 1965, Hellyer informed Miller of the Cabinet decision not to buy the F-4, and, further, that Cabinet had agreed to pursue a less costly tactical fighter, limited to close support of ground forces and one of lower performance

"Liberal policy on the future of combat air forces for Canada's armed forces was detailed in the 1964 Defence White Paper."

than the *Phantom II*. The MND confirmed the government's allocation of $215 million for a light attack aircraft that would best meet the government's policy of "more balanced forces for employment in limited conventional war situations."[24] Furthermore, tactical fighters were no longer to be considered as replacements for the *Starfighter* and *Voodoo* fleets. Other than the now-eliminated F-4 *Phantom II*, the remaining light attack aircraft contenders under consideration were all American-designed aircraft: the McDonnell Douglas A-4E *Skyhawk*, the Grumman A-6 *Intruder*, the Vought A-7A *Corsair*, and the Northrop F-5 *Freedom Fighter*. Since much of the preliminary evaluation of these aircraft had already been completed, the CDS was tasked to provide his final recommendation by 15 February 1965.

Hellyer's direction to his CDS notwithstanding, his memorandum included the assertion that "subsonic airplanes provide a higher cost-effectiveness ratio than supersonic on a basis that higher numbers of subsonic machines built for a given cost have better penetration possibilities than a small number of supersonic aircraft."[25] The MND apparently defended this simplistic and misleading conclusion, based upon an obscure US Navy study. Whatever the source, it did not originate from within his department. In fact, it became one of several instances whereby Hellyer, the civilian, was dictating to his military professionals, rather than requesting their advice on operational matters related to air power doctrine. He was determined to push through a tactical fighter that would be limited to the conventional role, and, simultaneously, to move the RCAF out of the nuclear strike role in Europe.

The Royal Canadian Navy (RCN) was quite interested in the A-4E *Skyhawk*. Naval aviators had been looking at this aircraft as a replacement for their aging McDonnell *Banshee* fighters that had ceased flying off HMCS *Bonaventure* during the autumn of 1962.[26] Unfortunately for the navy, Hellyer had no intention of replacing its two fighter squadrons. The short, six-year Canadian service life of the *Banshees* was to mark the RCN's first and last experience with carrier-launched jet fighters. In any event, on 15 February 1965, the Chief of Operational Readiness and a future CDS, Lieutenant-General Jean Victor Allard, sent his staff's recommendations to the MND through the CDS. They had concluded that the A-7A *Corsair* was the best option, but, most interestingly, of all four options, only the F-5 was rated as not being suitable at all.[27]

In his biography, Hellyer's description of the F-5 as "little more than a trainer with guns hung on it,"[28] suggests that he agreed with the assessment of his uniformed staff. Yet his subsequent actions would clearly demonstrate his stubborn determination in guaranteeing that the CF-5 be selected as the new tactical fighter, and that the RCAF was to adopt an affordable aircraft capable of performing a conventional attack role.[29] In a manner reminiscent of events leading up to the more recent selection of the *Sea King* replacement, Hellyer directed the military requirements staff to 'amend' the selection criteria. This action clearly placed the CF-5 in a more competitive position. He also instructed the Minister of Defence Production, Mr. Drury, that his staff was not to deal directly with the RCAF.[30] In fact, Hellyer worked more closely with Drury and his staff during the selection process than with his own deputy minister, Elgin Armstrong. In an interview with Douglas Bland in 1994, Hellyer said he suspected Armstrong, because he "owed his job to Frank Miller, [and that] Miller encouraged the deputy minister to thwart his boss's direction."[31]

DND photo PMRC90-177 CD 015 IMAGE 0065

Air to air view of CF-5 *Freedom Fighter* from 434 Squadron in an autumn setting.

In a memorandum to the CDS dated 27 May 1965, Hellyer outlined new criteria for consideration in the selection process. He reduced the need for rapid deployment, and raised the possibility of deploying the aircraft to NATO's flanks (meaning Norway or Turkey), as opposed to the Air Division's area of operations. This was clearly a concession to the CF-5's inability to survive the more sophisticated, integrated air defences of Warsaw Pact forces that were confronting NATO in the primary central European theatre. The new tactical aircraft was to have a decent air fighting capability when pitted against the MiG-19 *Farmer*, at a time when the standard fighter equipment of the Warsaw Pact was the MiG-21 *Fishbed*. In fact, by 1965, *Fishbeds* were already equipping potentially hostile air forces in the Middle East, as well as that of North Vietnam. Not only was the CF-5 unsuitable for the tactical environment of central Europe, it was incapable of meeting the even lower combat requirements of a UN mission. Unfazed by these facts, Hellyer insisted that the RCAF obtain a minimum of 108 aircraft for the $215 million, thereby artificially narrowing the selection process even further in favour of the less-costly CF-5.[32]

"Hellyer knew perfectly well that the latter option was *not* an option for a department that was already struggling to find funds to meet existing capital programs."

At this point, it was apparently clear to the uniformed staff that any subsequent recommendation other than the CF-5 was futile, and so, in a suppressed manner of protest, they simply submitted their final results to the Minister on 7 June 1965 without a recommendation.[33] The following month, on 15 July, following Cabinet approval, the MND announced that the government had approved the purchase of the CF-5. Hellyer had succeeded in getting his preferred fighter aircraft. The Liberal Party had also achieved a victory in sustaining the employment line at Canadair in Montreal for production of the airframes, and Orenda Engines in Toronto, where the General Electric powerplants would be manufactured under license. Lastly, Mr. Drury met the requirements of the *Defence Production Act* in being at the time to retain a national aircraft production capability, by virtue of the license-built manufacturing agreement.[34]

To what extent this selection was owed to Hellyer's close ties to T.V. Jones, President of the Northrop Corporation, is unclear. But it has been suggested by someone close to the negotiations that this relationship was, indeed, a factor. The main reason Northrop won the tactical fighter contract was its offer to permit the Canadian government to sell the CF-5 to third parties. This was exactly what the Liberals accomplished. They eventually sold the CF-5 to the Royal Netherlands Air Force, providing Canadair and Orenda ultimately with a production program of 220 aircraft and the concomitant jet engines.[35]

The problem for DND was that the procurement decision had been made prior to the determination of aircraft specifications for the budget allocation of $215 million. Moreover, notwithstanding the politics of this acquisition, the reality for the Canadian armed forces was that the CF-5 had far too many operational limitations to be employed as a modern tactical fighter. Air Chief Marshal Miller identified these issues in a memorandum to the Deputy Minister (DM), dated 8 July 1965. In a nutshell, Miller reminded the DM that the CF-5 was an ineffective air superiority fighter because it lacked radar, and that it was an equally ineffective ground attack aircraft, because it lacked range when carrying any significant or useful weapon load.[36] By February 1966, Northrop and Canadair determined that 90 aircraft could be produced for the money budgeted and the specifications demanded by the RCAF. On 20 April, Hellyer insisted that 115 aircraft be built for the $215 million. The consequence of this direction was an aircraft configuration, already of questionable operational value, being lowered even further through the deletion of manoeuvring flaps, an anti-ice windscreen, and a full navigation system.[37]

Hellyer's Force Structure and Conventional Air Power

Another public promise made in the *1964 White Paper on Defence* was to make changes to the command structure of the Canadian armed forces. It was perhaps the creation of Mobile Command that best illustrated Hellyer's defence priorities. Its stated mission was "to maintain combat-ready land and tactical air forces capable of rapid deployment in circumstances ranging from service in the European theatre to United Nations and other peacekeeping operations."[38] By 1966, Hellyer emphasized that a vital component of the air force was to be its tactical air element. Not surprisingly, the planned aircraft to equip four tactical ground support squadrons was the CF-5. On the other hand, when the MND mentioned the strike role in Europe, he made it known that the CF-104s were also being readied for a conventional bombing capability.[39] Conceptually, neither the CF-104, nor the strike role it was assigned, had any place in Hellyer's desired force structure.

"The problem for DND was that the procurement decision had been made prior to the determination of aircraft specifications for the budget allocation of $215 million."

From the RCAF's perspective, this did not bode well for the future of the Air Division, since Canadian airmen linked their existence in Europe to the nuclear role. They feared that replacing the *Starfighter* with the much less sophisticated CF-5, and being confined

to a conventional attack role, would have removed the rationale for maintaining an autonomous Air Division. It was the view of line RCAF pilots, one that was supported by higher headquarters staff later on, that the Canadian-built CF-5 lacked the requisite all-weather navigation and attack capabilities to overcome the known enemy defences in the Central Region.

Hellyer has left no official correspondence suggesting that he ever considered replacing the CF-104 and the nuclear strike mission in the Air Division with a conventional attack-mandated CF-5 force. But airmen were suspicious that this was, in fact, what their MND had in mind at a time when the Air Division in Europe had just established eight CF-104 squadrons, equipped for a nuclear strike and reconnaissance role. The announcement to move to a conventional attack role in the *1964 White Paper on Defence* trumpeted a limited duration for Canada's nuclear role in Europe. Another strong indication that the nuclear role would not last long was the MND's announcement that attrition replacements for the 238 CF-104s would not be procured.[40]

It is difficult to justify the actions of Hellyer and his peers, given that the Liberal government had, in effect, declared its intention to allow the Air Division to gradually decline. And this was less than a year after it had promised the Canadian electorate and NATO that it was going to honour its alliance commitments, including the use of tactical nuclear weapons. In his biography, Hellyer argues that this decision was consistent with the new American nuclear strategy of Flexible Response, by which an increase in NATO's conventional capability would raise the nuclear threshold. Naturally, not all NATO member nations agreed with this assessment.[41] Yet, the MND's debatable intentions in this matter notwithstanding, there were some mitigating factors.

"Hellyer argues that this decision was consistent with the new American nuclear strategy of Flexible Response..."

When the Vice-Chief of the Air Staff, Air Vice-Marshal Clare Annis, directed the Air Staff to come up with an implementation plan for a conventional role in the Air Division by 1966, he understood that the MND's objectives in replacing the *Starfighter's* nuclear role with a conventional one were, at least partially, a result of internal and external political pressures that could not be ignored. These included the conflicting government objectives of initially meeting the country's nuclear commitments to NATO, followed by a plan to divest itself of them. Furthermore, pressure was being exerted on Canada by the American Secretary of Defense, Robert S. McNamara, to task the *Starfighter* squadrons in Europe with a dual nuclear/conventional role, in keeping with the new policy of Flexible Response.[42]

But Hellyer's dislike of the CF-104 was not only based upon the fact that it had been wedded to the nuclear role, but also because it was, in his opinion, a poor conventional attack aircraft. His dilemma, compounded by conflicting objectives of the Supreme Allied Commander in Europe (SACEUR) and the US Secretary of Defense, was how to phase out the nuclear role and replace it with a strictly conventional attack role, while hobbled, in his view, by an aircraft he felt was not particularly suited for the latter mission. In light of these views, it becomes less difficult to understand why Air Vice-Marshal Annis drove his staff so hard in acquiring and achieving a conventional attack role for the CF-104, knowing that this was a most unpopular proposal in air force circles. He felt that the lesser of two evils was to get the Air Division to adopt an attack role, while retaining the strike role with their *Starfighters*, as opposed to the introduction of a dedicated, solely-attack aircraft, such as the CF-5, which would have completely terminated the coveted strike mission due to aircraft unsuitability.[43]

In response to the new Flexible Response strategy, the Americans assigned an attack role to their nuclear strike squadrons. A significant concern of Hellyer, shared by Pearson, was that continuing to limit the Air Division squadrons to a nuclear role would limit their flexibility of employment, making them of no use during an initial conventional war.[44] Hellyer concluded that the CF-104 and the strike role were inconsistent with the new alliance concept of Flexible Response, in that this required the adoption of a conventional attack capability and the concomitant weapons systems, while retaining a tactical nuclear weapons release capability. But by publicly endorsing an added conventional attack role for the *Starfighters*, it appeared that the Liberal government was in lockstep with the Americans. However, it is not clear if it was so much the case of the Prime Minister and his MND concurring with the American assessment of NATO's new strategy, or that the latter became a convenient policy upon which to launch the Liberal Party's objective of eventually phasing out a nuclear role for the RCAF in Europe.

The concerns expressed by senior Canadian airmen with respect to assigning a conventional role to the Air Division strike squadrons were based as much upon strategic concerns as upon tactical considerations. The RCAF had no faith in the fundamental assumptions of Flexible Response. Discussions conducted during the winter of 1964 within the Air Staff Policy Committee revealed that airmen felt it was operationally futile to use conventional weapons in support of numerically inferior NATO ground forces. Moreover, since the *Starfighter* was of little use in direct support of the army, they would have to use conventional weapons in the same manner as tactical nuclear weapons, meaning interdiction missions against the enemy well behind the front lines. Consequently, or so the argument flowed, since this could well provoke the enemy to escalate

DND photo PCN77-118 CD 108 IMAGE 0056

Air to air view of eight CF-5 aircraft from 434 Squadron, flying in formation over the Norwegian coast.

the war to a nuclear confrontation, why not use tactical nuclear weapons from the outset?[45] The majority feeling within this committee, therefore, was that "insofar as air forces were concerned the greatest single deterrent to any war occurring in Europe would be achieved by arming them exclusively, or almost exclusively, with tactical nuclear weapons."[46]

Whatever the merits of these arguments put forth by the airmen, the end result was that the RCAF was directed to implement a dual attack/strike role for the Air Division, and any thoughts to the contrary were moot. Paul Hellyer articulated this policy direction during the early spring of 1964. By 1970, his ultimate wishes, and those of the Liberal Party, would come to fruition when No. 1 Air Division was disbanded, and two years later, the three remaining CF-104 squadrons were officially relegated to conventional attack missions only. If there was a silver lining to this policy shunt, Canadian airmen took some solace from the fact that the *Starfighter* squadrons were not replaced by CF-5 squadrons in Central Europe.

Conclusions

As presented in this article, the selection of the CF-5 needs to be viewed through the lens of Hellyer's opinions on the efficacy of air power. It also needs to be assessed in the context of the fiscal and defence policies of the Liberal Party, the argument over the nuclear strike and conventional attack roles, and contemporary air power theory and nuclear strategy. Fundamentally, Hellyer viewed any air power role that relied principally upon nuclear weapons as being completely out of touch with Canadian defence policy. This was especially germane in light of the Liberal government's changed defence priorities, which relegated its commitment to NATO to third place behind national sovereignty and the defence of North America.

In stark contrast to the views of many of his senior uniformed staff, Hellyer viewed Bill C-243 and the dissolution of the three military services, including the RCAF, as a step forward for Canada's armed forces. A more flexible and mobile integrated armed forces

DND photo

Late in its service life, a CF-5 in low visibility markings formates on a CF-18 *Hornet*.

unit was as much an expression of national independence as it was the beneficiary of increased efficiencies. Although Hellyer and the Liberal Party appeared to be advocates of the American theory of Flexible Response, on a strategic level they were attempting to build an armed forces that was not entirely dependant upon two collective alliances, NATO and NORAD, both of which were dominated by the Americans. John Gellner struck this nationalistic chord when he wrote: "The readiness to follow the leader made us [Canadians] accept the nuclear strike-reconnaissance role for the RCAF's No.1 Air Division under NATO and its re-equipment with the CF-104 *Starfighter*."[47] Gellner felt that RCAF leadership during the postwar period had displayed no independent air power thinking and had merely followed the lead of the Americans. Although this conclusion has few proponents today, and it ignores the reality that the choice to use nuclear weapons was consistent with Canadian foreign policy at the time – and not one born out of a perceived need to please the United States – it held a contemporary appeal to a Canadian nationalistic constituency critical of all things American.[48]

Liberal defence policy called for tactical air power that was sufficiently mobile and flexible, and would therefore, it was believed, serve a more useful purpose. Such an air force was felt to be more appropriate for a country of Canada's stature, since it would be used more frequently to help bring an end to the numerous smaller conflicts that were occurring around the globe at the time. These conflicts were characterized by the use of conventional, and not nuclear, weapons. The essence of this argument was that an air force built for conventional operations was more likely to be employed than one that was tied to the nuclear role.[49]

In shifting its main military effort to the creation of a mobile force designed for use in limited non-nuclear conflicts, the Liberal government felt air power was first to be used *strategically* to get the necessary force to the theatre of operations, then *tactically* to do the required job once in theatre.[50] The problem in 1968-69 was that Canada possessed neither a suitable tactical fighter capability nor sufficient strategic sea/airlift to meet the demands of the Liberal Party's defence policy. The planned four squadrons of CF-5s never materialized, due to cuts made to the defence budget by the Trudeau government. Two operational fighter squadrons, primarily equipped with the single-seat CF-5A, were ultimately formed at CFB Bagotville (433 Squadron) and CFB Cold Lake (434 Squadron) respectively. By 1970, however, 74 of the total 115 CF-5s produced had been earmarked for storage, to be flown on a rotational basis, used as attrition aircraft, and, as was the case with a substantial number of them, sold to the Venezuelan Air Force as surplus to needs. Many of the two-seat CF-5Ds disappeared into the pilot training system, serving first as a replacement advanced trainer for the T-33 *Silver Star*, then later as a third CF-5 unit, 419 Squadron based at CFB Cold Lake. This unit became the official Operational Training Unit for the CF-5 fleet and also provided a vehicle for fighter lead-in training for pilots advancing on to the CF-104 *Starfighter*, and then later, the CF-18 *Hornet*.

By the time the first *Freedom Fighter* rolled out of the Cartierville plant on 6 February 1968, with the subsequent announcement that many of these aircraft would end up in storage, Hellyer had already stepped down as Minister of National Defence. But it is difficult to imagine if Hellyer could have done any more than his successor, Léo Cadieux, in preventing the eventual cuts to the CF-5 fleet, given Trudeau's popularity and public support for defence reductions at the time.

The lack of funding support aside, the CF-5 was never a popular choice with airmen, particularly for use in Europe.[51] In June 1969, the staff of the Vice-Chief of the Defence Staff (VCDS) rejected it as a replacement for the CF-104, due to its many operational limitations.[52] In 1970, the operational CF-5s were tasked to deploy to Norway as part of a changed Canadian role in support of NATO's northern flank. In October of that year, 434 Squadron sent six CF-5s to 4 Wing at Baden Söllingen in Germany via the old refuelling stops eastward from Goose Bay, Labrador to Greenland to Iceland. However, to get to Europe in a timely fashion with a credible weapons load, the CF-5 required a strategic tanker, and the purchase of strategic air-to-air refuelling aircraft was then still several years away. Finally, on 6 June 1973, four *Freedom Fighters* from each of 433 and 434 Squadrons flew from Canada to Norway non-stop behind a 437 Squadron Boeing 707 tanker on *Exercise Long Leap I*, in what turned out to be a flawless trip. Later, such deployments would become relatively routine.

Paul Hellyer and the Liberal Party were uncomfortable with the nuclear role in NATO because they felt it limited the country's foreign policy options, ignoring the argument that this capability was a tangible contribution to the maintenance of peace in Europe, and, by extension, a contribution to global stability. John Gellner, the most vociferous exponent of Hellyer's views on air power, was convinced that the Canadian Forces, post-1967, would be "moving from the shadows and reaching out for maturity and independence" by concentrating on conventional attack, as opposed to nuclear strike roles.[53] Unfortunately for Hellyer and Gellner, their recommended air power concept, underpinned as it was by mobile conventional forces, was stillborn from the beginning because the Trudeau government never procured the resources necessary to have the concept implemented. What remained was a policy-capability gap that continues somewhat to this day.

> **"The essence of this argument was that an air force built for conventional operations was more likely to be employed than one that was tied to the nuclear role."**

In view of the current major force structure changes occurring in DND that bear resemblance to Hellyer's more mobile and flexible Canadian armed forces, Paul Hellyer's unilateral means of achieving his objectives may be viewed in a somewhat more positive light. But the selection and limited employment of the CF-5 *Freedom Fighter* exemplified the consequences of matching well-intentioned political ends with means that ignored professional military advice. In terms of Canada's Cold War air power capability, Hellyer succeeded in sustaining a national aircraft industry in two key provinces, but the Canadian military was ultimately left with an aircraft in search of a viable role.

CMJ

NOTES

1. Interview with Bill Johnston, 29 May 2006. Mr. Johnston was the Senior Project Manager for the CF-5 Program, 1965-71, working for the Department of Defence Production/Supply and Services Canada.
2. File entitled: "NATO 1963, Air Division in Europe – Equipment", undated, Volume 74, DND, Hellyer Fonds, MG32-B33, National Archives Canada (NAC).
3. Paul Hellyer, *Damn the Torpedoes: My Fight To Unify Canada's Armed Forces*, (Toronto: McClelland & Stewart, 1990), p. 73.
4. *Ibid.*, pp. 73-75.
5. *Ibid.*, pp. 19-20.
6. "Because we [the Liberal Party] advocate the build-up of NATO strongly by conventional weapons ...we recommend the cancellation of the CF-104 and the abandonment of Canada's offensive role, and suggest instead that the Canadian Air Division in Europe play a ground support role, providing cover and tactical support to this country's brigade group. *Victoria Columnist*, dated 20 November1960, Hellyer correspondence, File 73/1223, Raymont Papers, Series 9, Box 3158, Directorate of History and Heritage (DHH).
7. John Gellner was born in Czechoslovakia in 1907 and practised law in that country until coming to Canada in 1939. He joined the RCAF in April 1940 and served as an air observer and then a pilot, which included a tour in Bomber Command. Before his retirement in 1958, he was an instructor at the RCAF Staff College, where he began his writing career on military affairs. Many of his views on air power can be found in his columns written for *Canadian Aviation* magazine.
8. Howard H. Lentner, "Foreign Policy Decision Making: The Case of Canada and Nuclear Weapons", *World Politics* 29 (October 1979), pp. 34-35.
9. Howard H. Lentner, telephone interview with Paul Hellyer, 19 June 1975, in Lentner, "Foreign Policy Decision Making..., p. 35.
10. John Gellner, "Paper Promises RCAF New Blood," *Canadian Aviation*, Vol. 37, No.5 (May 1964), p. 32.
11. *Ibid.*
12. Hellyer, p. 24
13. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume 2: Defence Organization*, (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1999), pp. 120-131.
14. Quoted in Memorandum to Cabinet, dated 22 October 1969, File 73/1223, Raymont Papers, Series 1, Box 42 (DHH).
15. Memorandum from ACM Miller to MND, dated 14 September 1964, File 73/1223, Raymont Papers, Series 1, File 214 (DHH).
16. *Ibid.*, p. 2.
17. *Ibid.*
18. Hellyer, pp. 114-115.
19. Air Staff/COR recommendation, made April 1963, called for the purchase of 288 F-4C *Phantom II* aircraft at a cost of $836,733,000 (all costs), with the first aircraft delivered December 1965, and the last on 1 December 1968, RG 2 Volume 2749 (NAC).

20. Memorandum to Cabinet, "National Defence Equipment Programmes, 1965-6 to 1969-70, Inclusive," dated 16 November 1964, RG 2 Volume 2749 (NAC).
21. Hellyer, pp. 130-131.
22. Interview with Dr. Michael Hennessy, Royal Military College, January 2005. Views by Dr. Hennessy based upon review of Liberal Cabinet Papers from 1964.
23. Memorandum from Paul Hellyer to ACM Miller, "Selection of a Tactical Aircraft," dated 20 October 1964, File 73/1223, Raymont Papers, Series 5, Box 2501 (DHH).
24. *Ibid.*, p. 2
25. *Ibid.*
26. Stuart E. Soward, *Hands to Flying Stations, Volume II* (Victoria: Neptune Developments, 1995), pp. 264-270.
27. Memorandum from Lieutenant-General Allard to MND, through CDS, "Selection of a Tactical Aircraft," dated 15 February 1965, File 73/1223, Raymont Papers, Series 5, Box 2501 (DHH).
28. Hellyer, p. 131.
29. *Ibid.*
30. Johnston interview, 29 May 2006.
31. Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, (Toronto: The Canadian Institute of Strategic Studies, 1995), p. 75.
32. Memorandum from Hellyer to CDS, "Selection of a Tactical Aircraft"
33. Anonymous "CF-5 History of Events, 1964-1971", page A1, paragraph 8, File 73/1223, Raymont Papers, Series 5, Box 2501 (DHH).
34. Canadair was coming to the end of its production line of 340 *Starfighters* for the RCAF and the Mutual Aid Program, and, therefore, was a political force in "looking for more work." Johnston interview, 29 May 2006.
35. *Ibid.*
36. Memorandum from ACM Miller to Mr. Drury, "Implications of Tactical Aircraft Selection," dated 7 July 1965, File 73/1223, Raymont Papers, Series 5, Box 2501 (DHH).
37. "CF-5 History of Events, 1964-1971", page A3, paragraph 8, File 73/1223, Raymont Papers, Series 5, Box 2501 (DHH).
38. *Ibid.*, p. 122.
39. *Ibid.*, pp. 121-122.
40. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume I, Defence Policy*, (Kingston: Queen's School of Policy Studies, 1997), pp. 58-60.
41. Roy Rempel, Counterweights *The Failure of Canada's German and European Policy, 1955-1995*, (Montreal, McGill-Queen's University Press, 1996), p. 124.
42. Air Staff Minute Hellyer Fonds, File entitled: "NATO 1963, Air Division in Europe – Equipment", MG32-B33, Volume 74 (NAC).
43. *Ibid.*
44. Letter to Pearson by George Drew, dated 8 October 1963, DND, Hellyer Fonds, File entitled: "NATO 1963, Air Division in Europe – Equipment", MG32-B33, Volume 74 (NAC).
45. Minutes of the 176th Meeting of the Air Staff Policy Committee, Item 1, paragraph 13, held 6 February 1964, File 76/263 (DHH).
46. *Ibid.*
47. John Gellner, "Canadian Air Power – at the Beginning of a New Era", *Canadian Aviation*, (February 1968), p. 15.
48. See D.W. Middlemiss and J. Sokolsky, *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, (Toronto: Harcourt Brace Janovich Canada, 1989), p. 61.
49. Gellner, "Canadian Air Power – at the Beginning of a New Era," p. 16.
50. *Ibid.*
51. In e-mails received on 22 October 2004, opinions solicited from veteran strike pilots about the CF-5 were for the most part derisive.
52. See "CF-5: History of Events", page F-8, paragraph 17(c), File 73/1223, Raymont Papers, Series V, Volume 2501 (DHH).
53. Gellner, "Canadian Air Power – at the Beginning of a New Era," pp. 14-15.

DND photo

A CF-5 from 434 *Bluenose* Squadron getting topped up with fuel.

CWM - 19710261-0537 painting by Sir William Nicholson

Canadian Headquarters Staff, 1918 – A group portrait of Generals Richard Turner, Alexander McRae, Harold McDonald, Gilbert Foster, Percival Thacker and Major Furry Montague.

"WE FEW, WE HAPPY FEW..." CANADIAN GENERALSHIP IN THE FIRST WORLD WAR

by Major John R. Grodzinski

Introduction

The challenges the Canadian Militia[1] faced in 1914 were monumental. Reform and change over the previous decade had created the basic elements of a professional peacetime army, but none of these changes had been tested in combat. As part of a larger Imperial Army, strategy and doctrine were the concern of the British, and Canadian military leaders interested in reforming the militia found themselves caught in a political system more interested in patronage than in military matters. Nonetheless, a country with almost no professional military ethic, nor sufficient equipment to field an expeditionary force, generated a great corps during the Great War. With a militia of 77,323 all ranks and no truly deployable field formation or officers trained to lead such a formation, the Canadian Expeditionary Force (CEF), by Easter 1917, consisted of a corps with four divisions and additional corps troops totalling 97,184 of all ranks. And with attachments, this total jumped to 172,486 personnel all told.[2]

Expansion of this magnitude brought demands for thousands of section commanders, hundreds of platoon leaders,[3] and numerous commanders for the companies, batteries, squadrons, battalions, artillery brigades, and other elements that made up the force. More significantly,

John Grodzinski, *an armoured officer and member of Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians), teaches history at the Royal Military College of Canada. He is also a doctoral candidate in RMC's War Studies program.*

by 1915, Canadian officers would be leading divisions, and, by 1917, a Canadian would command the corps. This was unprecedented, and it speaks highly of how well Canadian officers had matured and progressed with respect to their combat professionalism. Canada was not only challenged to produce a number of competent formation commanders, but also to find resilient, robust thinkers who could see beyond existing problems and shortcomings, and provide the leadership needed to ensure that solutions were implemented.

This article will examine that loneliest of jobs, formation command. It will focus on the field commanders – those General Officers Commanding (GOCs) of the four field divisions – as well as on the single Canadian-born corps commander. It will be argued that nothing experienced within the pre-war militia – the courses, the training, the exercises, and the intellectual environment – provided the necessary prerequisites to develop effective formation commanders. Two key elements will be considered in the development and employment of these general officers. First, the pre-war activity undertaken by the Permanent Force and the Non-Permanent Force (the Canadian Militia) in providing the training and experience necessary for formation command will be examined. Second, the mechanism by which officers found themselves in key command positions will be scrutinized. After all, it is one thing to provide training and experience for officers, but quite another to ensure that the most competent and professional of these individuals obtain senior appointments.[4]

Without a doubt, one of the best wartime forces fielded to date by this country was the Canadian Corps of the Great War. Built from almost nothing in 1914, by 1918 it had matured into one of the largest, most ably led and skilful corps serving on the Western Front.

The Situation Prior to 1914

Officer training prior to 1914 included combat arm specific training (for example, that pertaining to infantry or cavalry personnel), technical courses for the artillery and the engineers, and generalized staff training. Officers had to demonstrate tactical fitness for command, and also were expected to hold responsible staff appointments. The schools of military instruction, as they were then known, were conducted by the Permanent Force, and they provided opportunities to the Permanent Force and the militia for training within the specific combat arms. These schools first opened in 1899, and all officers of the Permanent Force and Instructional Corps had to complete professional examinations at each rank level before being recommended for promotion to that rank.[5] Courses were held at various Royal Schools of Instruction across Canada, or at the Royal Military College of Canada in Kingston, Ontario. By way of example, junior officers were expected to obtain a subaltern's or a captain's certificate, while field officers and adjutants had to complete successfully an examination in order to qualify for a field officer's certificate.[6] A select number of officers were given a seven-month Long Course, which offered further staff training. The first such course was conducted in 1886, and revived in 1897. By 1912, the Long Course had become a necessary prerequisite for enrolment in the Permanent Force from the militia.[7] Other formations, such as the Royal Regiment of Canadian Artillery, offered opportunities to attend courses at Woolwich and Shoeburyness in the United Kingdom.

> "More significantly, by 1915, Canadian officers would be leading divisions, and, by 1917, a Canadian would command the corps."

Staff Training – Canada and United Kingdom

Staff training provided select Permanent Force officers with instruction in the art of war and in staff duties, while the militia version enabled officers to "...obtain such instruction as will better fit them for employment on the staff of units and formations in the field."[8] Permanent Force officers received staff training at the British Staff College in Camberley, while those in the Non-Permanent Force attended the Militia Staff Course in Canada. During 1909, an attempt was made to create a Canadian staff college, but "...it was deemed necessary to send officers to the staff college in England for the foreseeable future."[9] Indeed, it would not be until 1946 that an Army Staff College was finally opened in Kingston.

Captain Daniel Isaac Vernon Eaton of the Royal Canadian Artillery was the first Permanent Force officer *selected to attend* Camberley Staff College in 1897,[10] although he was unable to actually attend until January 1903, graduating two years later.[11] Another artillery officer, Major HE Burstall, followed Eaton, as did Captain (Brevet Major) Archibald Cameron. Macdonell of the Royal Canadian Regiment, who graduated in 1907.[12] Sixteen officers of the Permanent Force had graduated from Camberley by March 1914.[13] Compared to their Imperial brethren, the Canadians suffered from their lack of prior experience and proper instruction, which resulted in them having some difficulty in keeping up with the course curriculum.[14] To help alleviate this problem, a preparatory course eventually was established in May 1910 at Royal Military College,[15] where candidates had to pass entrance examinations as detailed in Staff College Regulations. Of interest, test subjects of the day included arithmetic and mensuration (measurement), algebra, Euclid, military engineering, topography, tactics, military law, military administration, military history and strategy, military geography, and French.[16]

The militia staff course for Non-Permanent Officers was introduced in 1889, but was terminated in 1903 over a disagreement between the Minister of Militia and the General Officer Commanding the Canadian Militia with respect to the selection of candidates. It was not revived until 1908. This course

qualified personnel for staff employment at camps of instruction and upon mobilization, and it was conducted in two phases. The first portion was theoretical; it lasted four months, and included a series of weekly two-hour lectures on tactics, topography, and military administration. The practical portion occurred over a 10-week period during the summer, and was conducted either in Kingston or Petawawa. Candidates had to successfully complete an examination at the end of each phase. The first theoretical portions of the course were conducted in Toronto, Montréal, and Halifax in December 1909, with five candidates attending each training centre.[17] One hundred and twenty-four officers had successfully completed the Militia Staff Course by 1914.[18] Another innovation developed to provide officers more experience commenced in 1906, when temporary interchanges of officers were commenced with the armies of India and Australia.[19]

> "Schools and courses provided theoretical and limited exposure to arms specific skills, staff duties, and command issues."

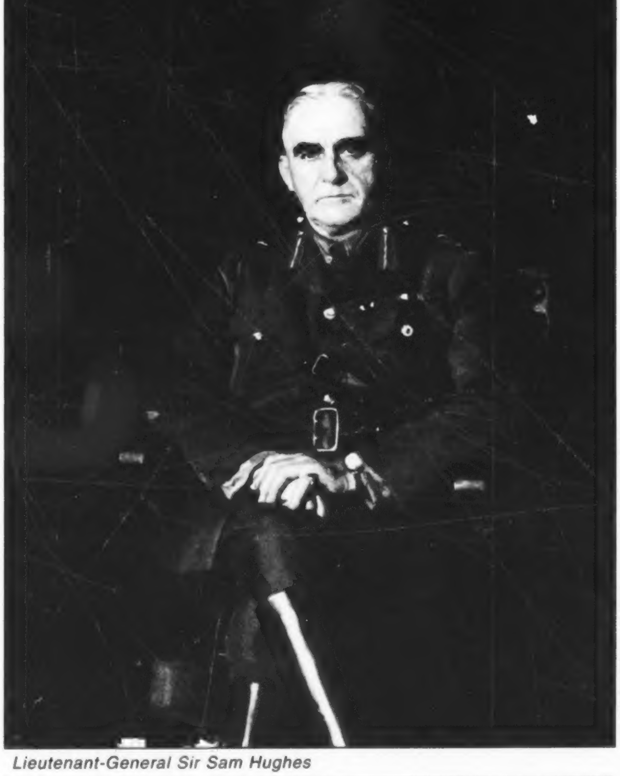
Higher Level Training in the Permanent Force

Schools and courses provided theoretical and limited practical exposure to arms specific skills, staff duties, and command issues. However, field training was necessary to reinforce and to maintain these skills, largely through collective unit training. This should not be surprising, given the size and structure of the Permanent Force, where sub-units were often scattered over several garrison locations. Adequate field training could only be provided when these units were concentrated in one place.

Permanent Force 'concentrations' only occurred three times between 1894 and 1914. The first two concentrations involved only a single unit, while the final occasion involved most of the Permanent Force. In 1894, this force included the Royal Canadian Dragoons, the Royal Regiment of Canadian Artillery, and the Royal Canadian Regiment of Infantry, totalling 904 personnel of all ranks. The Royal Canadian Regiment alone accounted for 395 of these individuals.[20] In 1901, the Royal Canadian Mounted Rifles, who, in 1909, would become Lord Strathcona's Horse Regiment, were formed in Winnipeg, and by the early 1900s, a number of support corps had also been established. By 31 March 1910, the Permanent Force had grown to 206 officers and 2591 men, with the Royal Canadian Regiment now boasting 944 personnel, more than that of the entire Permanent Force in 1894.[21]

The first concentration occurred in 1894, when the dispersed companies of the Royal Canadian Regiment of Infantry were brought together.[22] Five years later, the four companies of this regiment were again concentrated, this time at Rockcliffe, near Ottawa, to conduct battalion level training[23] under Lieutenant-Colonel William Dillon Otter, the unit's commanding officer. Training included battalion attacks, the defence of defiles, woods, and bridges, actions against cavalry and artillery, escorts to guns and convoys, musketry, and drills.

An insight into the scope of training of the period is provided by the instructions given for Tactical Exercise No. XI,[24] a night exercise conducted on 22 August 1894. The general idea was that a Red Force[25] would be entrenched near Rockcliffe, while an enemy Blue Force would be sited about three miles east of that position on the right bank of the Ottawa River. Blue Force was to reconnoitre the Red Force entrenched position, and, if possible, was to conduct an assault upon it. The entrenchment was not considered formidable. Blue Force included the Royal Canadian Regiment of Infantry, the Governor General's Foot Guards, and the 43rd Rifles, minus one company. The Red Force represented a battalion in defence, and it possessed six guns from the 2nd Field Battery and one infantry company from the 43rd Rifles. Eventually, after both Forces were in position, Blue Force advanced in three columns, each column travelling along a compass bearing or prescribed route to a concentration point. Unfortunately for them, the compass bearings and



CWM - 19710261-0394 painting by Harrington Mann

Lieutenant-General Sir Sam Hughes

distance to march were not given in orders, leaving each unit to determine these individually. The 43rd Rifles arrived first in the concentration area, and, after waiting for the other two units to arrive, chose to conduct an attack alone and unsupported. The assault was easily repelled and the umpires ordered the battalion to retire. The Royal Canadian Regiment and the Foot Guards then arrived and "...advanced to the attack in excellent order, delivering their final assault at 2234 hours. This two minutes of glory ceased two minutes later when the ceasefire was sounded at 2236 hours." Despite the problems, this night exercise, probably the first conducted in Canada, was hailed as an unqualified success. The exercise report noted that the "want of care in methodically arranging for and carrying out the formation of the columns for assault by the whole brigade before moving to the assault" was wrong, and that the guiding principle for night attacks should be a clearly defined and carefully marked alignment,[26] which, given the experience level of the participants, constituted an important lesson.[27]

"Upon mobilization, these formations, augmented by units in Western Canada, would form an expeditionary force of one infantry division and a mounted brigade."

In 1907, most of the Permanent Force was assembled for the first time at the recently opened camp in Petawawa, Ontario. Included were both squadrons of the Royal Canadian Dragoons, two batteries of the Royal Canadian Horse Artillery, a heavy battery from the Royal Canadian Garrison Artillery, a company of the Royal Canadian Engineers, eight companies from the Royal Canadian Regiment, and detachments from the Permanent Army Medical Corps, the Permanent Army Service Corps, and the Canadian Ordnance Corps. Due to their distance from Petawawa, the Royal Canadian Mounted Rifles, garrisoned in Winnipeg, did not attend.

The commandant appointed for this exercise was William Otter, now a brigadier-general, with Lieutenant-Colonel W.G. Gwatkin, a British officer serving in Canada, acting as Chief Staff Officer. The Permanent Force units arrived in Petawawa throughout June and early July, and training commenced shortlythereafter. A squadron of the Royal Canadian Dragoons, and a battery of Royal Canadian Horse Artillery, also conducted movement exercises while enroute to Petawawa.

The first object of the exercise was to allow units to complete their annual squadron, battery, or company training on ground suitable for up-to-date training, something that had been impossible at their home stations. For example, this was the first occasion where two batteries of horse artillery were able to operate in an artillery brigade environment,[28] and this was followed by combined training and field operations that previously had also been impossible. Other activity included:

- Reconnaissance and scouting by cavalry and infantry;
- Convoys and marches; and
- Fire-discipline and field firing operations of all arms in combination.[29]

Afterwards, the importance of collective training was considered so essential that hopes were expressed for it to become an annual event, although it was anticipated that the Winnipeg-based Permanent Force units would never be able to train with other Permanent Force units, due to distances involved.[30] Plans were developed for the Permanent Force to undergo yearly progressive training commencing in September, and culminating with combined training in a central summer camp each August.[31] This would not occur. Support for the tercentenary celebrations of the founding of Québec in 1908, combined with funding limitations, precluded any collective training that year. And other reasons prevented this training from occurring until 1914.

Opportunities for Formation Command – The Militia

Perhaps somewhat surprisingly, opportunities for collective training and some experience at formation level command were somewhat better in the militia. Commencing in 1906, the militia was organized into 20 infantry brigades and seven mounted or cavalry brigades.[32] In April 1911, in order to meet the needs of the first mobilization plans developed for Canada, the four Commands designated in Ontario, Québec, and the Maritimes were reconstituted as six divisional areas, collectively providing six infantry divisions and four cavalry brigades.[33] Upon mobilization, these formations, augmented by units in western Canada, would form an expeditionary force of one infantry division and a mounted brigade. However, due to funding, manpower, or equipment shortages, some headquarters and units within each division and cavalry brigade were not actually organized.

The divisional areas were largely administrative formations, while the brigades and units within them were regrouped to reflect the recent restructuring. Each division[34] had three infantry brigades, each of three or four regiments,[35] and divisional troops as follows:

- Divisional mounted troops – a cavalry regiment and a company of mounted guides;
- Divisional artillery – a headquarters, three field brigades,[36] a howitzer brigade, and two ammunition columns;
- Divisional engineers – two field companies and two telegraph companies;
- A Divisional train – a headquarters and three army service corps companies; and
- Divisional medical units – three field ambulances.

Cavalry brigades consisted of three cavalry regiments, a horse battery, an ammunition column, a troop of engineers, a wireless telegraphic detachment, a company from the army service corps, and a cavalry field ambulance.

A colonel normally held command of a divisional area, although there were exceptions, such as in the 2nd Divisional Area, which was commanded by Major-General F.L. Lessard from December 1912.[37] Cavalry and infantry brigades were commanded by lieutenant-colonels. Units surplus to the mobilization structure were grouped as 'other units in the command,' while Military Districts 10, 11, and 13 in western Canada also maintained a number of infantry and cavalry brigades.[38]

Training was conducted annually at camps of instruction for periods of about two weeks, in locations such as Goderich, Niagara Camp, and Kingston in Ontario; Laprairie, Three Rivers, and Levis in Québec; and Sussex, Aldershot and Charlottetown in the Maritimes. Each camp included a commandant with a dedicated staff, and a number of brigade staffs and units. Training included various courses of instruction, and it provided "...sufficient drill and manoeuvre to enable troops to cooperate and act together in the field."[39] However, this was unit level training, and formation level collective training, as we know it today, never occurred. Cavalry and artillery training was handicapped by the size of the training camps, while the quality of training was generally reported as unsatisfactory. Reduced attendance and increasing numbers of unqualified officers constituted significant impediments to progress.

Canadian General Officers

By 1914, Canada had few general officers. Although Canada had seen its share of senior military commanders throughout its history to this point in time, *Canadian* general officers were not appointed in the Canadian Militia until 1 May 1905, when William Dillon Otter became the first Canadian-born general officer.[40] Until then, British officers had held all the general officer appointments. Four more Canadian brigadier-generals were appointed on 1 April 1907,[41] another in 1911,[42] and in 1912, four Canadian officers were advanced to the rank of major-general. Two of them commanded divisional areas, while the remainder held down staff positions at Militia Headquarters. Except for Otter, who had commanded the brief concentration of the Permanent Force in 1907, none of the rest had ever held field formation command. By September 1914, only two major-generals remained on the active duty rolls.

The Situation on Eve of the War

Viewed objectively and pragmatically, the training situation prior to 1914 was unsatisfactory. It is estimated that about one-fifth of the pre-war officer corps was unqualified for the rank held,[43] while most of the officer corps had received training appropriate only to unit level employment. Formation command requires high-level training, such as that provided by the Staff College at Camberley or by the Militia Staff Course. Only 124 staff-qualified militia officers were graduated between 1910 and 1914,[44] while the Permanent Force possessed only 15 officers with this training.[45] Of these, one was a colonel, two were lieutenant-colonels, and the remainder were majors.

As previously noted, the Permanent Force had experienced hardly any collective training. Given the demand to conduct schools of instruction, Permanent Force units normally trained only at the sub-unit level, and aside from that one occurrence in 1907, force officers received no collective training. Within the militia, things were not much better. On paper, there existed a divisional structure, but these formations never had an opportunity to exercise together. When field training was conducted, scope and geographical space available limited such training to the unit level, ensuring that, aside from matters of camp administration, no officer gained any formation command experience. One must conclude that the formal training and courses conducted prior to 1914 in no way prepared the militia officer corps for the First World War, nor, by the standards of the time, had the militia developed officers who would shortly become capable divisional and corps commanders.

The First World War

If one accepts that the Canadian Corps eventually became one of the finest fighting formations in the British Expeditionary Force (BEF), then how, if that formation demanded stellar leadership, did Canada ultimately produce such high-quality formation commanders? Battle and campaign studies could demonstrate just how these officers attained and developed their command styles. Perhaps a study of commander/staff relationships might reveal that a superior command, control, and staff planning system was responsible for this success. Or we might surmise that the presence of a few bright men, possessing some experience and training, given the right opportunities, and supported by nurturing leadership, was responsible for the Corps's success. Given the conditions within the militia prior to 1914, one is forced to examine the latter possibility, and if this is correct, then the answer must lie at least partially in how these individuals were identified for command, no matter how haphazard that system might have been.

"By 1918, there were 85 serving Canadian general officers."

Canada's personnel contributions during the First World War were the largest of the overseas Dominions. Within four years, 619,636 Canadian men and women would serve overseas, and 51,748 of them would be killed in action, or would subsequently perish from their wounds. Another 7796 died from diseases, generating a total of 59,544 fatal casualties. To this must be added another 172,950 battle and other non-fatal casualties, meaning that a total of 232,494 members of the Canadian Expeditionary Force were either killed or wounded during the war, and these figures do not include Canadians who became casualties serving *outside* the CEF, such as in the flying or naval services. Nor does it include casualties from what was then the Dominion of Newfoundland.[46] Commencing the war with 31,963 personnel in September 1914, the CEF peaked in July 1918, with a complement of 388,038 uniformed men and women.

Pre-war plans relied on the militia to form an expeditionary force of one division and a mounted brigade. Shortly after the outbreak of war, Canada commenced mobilizing a division-sized contingent that sailed for the United Kingdom in October 1914. Eventually known as the 1st Canadian Division, it trained in England, despite abysmal weather, until early 1915, when it was reorganized and sent to France. Surplus units remained behind to form training depots and a mounted brigade.[47] A second division commenced mobilization in Canada in October 1914, followed by the 3rd Division, which was formed from units already garrisoned in England in December 1915. Two more formations, the 4th and 5th Divisions, were established under similar circumstances in England in January 1916 and January 1917 respectively. The first two divisions were grouped as the Canadian Corps in September 1915, and were joined by the 3rd and 4th Divisions in 1916 and 1917. Corps artillery, engineer, and machine gun formations, as well as many other units, also formed part of the Canadian Corps. A number of other units, such as the Canadian Cavalry Brigade, railway troops, and personnel of the Canadian Forestry Corps, also served outside of the Canadian Corps.

When Shakespeare's *Henry V* spoke of "...we few, we happy few, we band of brothers,"[48] the immortal bard could have been writing of Canadian divisional commanders in the Great War. Only nine Canadian and three British officers led Canadian divisions – a miniscule, select group to be sure. Of the Canadians, seven actually commanded in the field; one was replaced before his formation deployed to France, and another, commanding the 5th Division, lost his appointment when his division was broken up in England. One was killed in action, while another, commanding the 4th Division, held his post for an unprecedented period of *three years* – most of which occurred on active operations!

As none of the active general officers in the Canadian militia in 1914 would serve in any capacity overseas, new generals had to be found within the CEF itself. The first four new general officers (three brigade commanders and the divisional artillery commander) for the 1st Division were appointed in 1914. By 1918, there were 85 serving Canadian general officers. Of these men, 30 came from the Permanent Force, 52 from the militia, and three actually had acquired little or no previous military experience. Only a handful eventually held field command. Of the Permanent Force officers who achieved general officer status, three were majors, and one was a captain in 1914. The sole lieutenant to achieve general officer status is an interesting study. After holding a number of staff positions and commanding two schools, he was seconded to the fledgling Royal Air Force to train officer candidates.[49] Of the 52 general officers that originated with the Non-Permanent Force, over half were colonels or lieutenant-colonels, one was a captain, and two were lieutenants in 1914. Upon mobilization, most of the 19 majors soon found themselves commanding battalions.

In both components, formal staff training did not appear to affect advancement. The critical factor became performance in combat, combined with the ability to innovate and the command presence to impress these skills upon subordinates. This is particularly true of the very senior leadership, such as Sir Arthur Currie, whose "skilled and forceful generalship"[50] created an efficient staff, ensured the adoption of new procedures and tactics, and improved training within the corps' schools. He encouraged subordinates to use their initiative to find solutions, and he also created an atmosphere that encouraged ideas to flow upwards from below.[51] His innovations led to the re-organization of artillery, machine gun, and engineer units, as well as procedures with respect to their employment, to ensure that maximum military effectiveness reduced casualties whenever and wherever possible. However, credit must certainly be given to the British general, Sir Julian Byng, who,

while in command of the Canadian Corps, initiated many of these practices that culminated in the great Canadian victory at Vimy Ridge in April 1917.

As was mentioned earlier, only a few of all the Canadian general officers actually held line positions, and they will now become the focus of this study. This group led the corps and the divisions, the Canadian Cavalry Brigade, held key corps staff positions, and command divisional artillery assets. Ultimately, we are left to consider the combat contributions of 21 general officers.[52]

Means of Selecting Formation Commanders

The selection and advancement of Canadian general officers was a point of great concern for Canadian political and military leaders throughout the war. Not only did this issue involve national prestige, but it also came in response to an impression that British generals were incompetent, and should not be made responsible for Canadian soldiers. This question brought Sir Arthur Currie into direct conflict with Sir Sam Hughes, Canada's Minister of Militia and Defence, with Hughes's son Garnet, and with Sir George Perley, who would serve as the Minister of Overseas Forces of Canada in London.

Canadian control over promotions and appointments awaited the development of a properly mandated, recognized overseas authority, created to ensure that the British respected Canadian nominations, and that the Canadian Corps respected the overseas authority's instructions. Between 1914 and 1916, the creation of what we would today call a National Command Element was plagued by a confusion of authority and by interference from the Minister of Militia and Defence. Until these problems were resolved, traits of professionalism and competence would, unfortunately, not be critical factors for selection of formation commanders. And these problems originated with the first Canadian mobilization plans.

In 1911, Colonel W.G. Gwatkin, a British general staff officer sent to Canada to head the mobilization committee, began the confidential planning for raising a Canadian expeditionary force. The planned contingent would include an infantry division and a mounted brigade, totalling 24,000 personnel. Using a decentralized approach, Gwatkin planned that, during mobilization, the divisional and district commanders would choose their own concentration areas before the entire contingent was sent to Petawawa, or moved directly to a port of embarkation, depending upon the season. Understanding the politics of the Canadian Militia, Gwatkin abandoned any hope of leaving senior appointments to a professionally constituted selection board. Instead, he left this task to the Militia Council, although authority for 'lesser' appointments was left in the hands of the divisional and district commanders.[53] The two formations would nominally require five brigadier-generals – one for each of the three infantry brigades, one for the divisional artillery, and one to command the mounted brigade. Overall command of the division would be given to an officer chosen by the War Office.

Fully aware of these plans, the Minister of Militia and Defence, then-Colonel The Honourable Sam Hughes, instructed the divisional and district commanders to consider those plans tentative when he initiated his own mobilization plan on 6 August 1914. Bypassing the chain of command, he sent instructions directly to unit commanders in a "...call to arms, like the fiery cross passing through the Highlands of Scotland or the mountains of Ireland in former days."[54] Twenty-five thousand men were to concentrate at Valcartier, Québec, where there existed neither a camp nor a rail line.[55] Every detail regarding mobilization fell under the Minister's scrutiny and control, including command appointments.

Gwatkin held that senior appointments must rely upon professional criteria, and must not be subject to political patronage. Hughes had no time for a selection process that he believed would take far too long, and, consequently, he made those decisions himself. Faced "...with every squirt of a politician in the country and especially those in camp [who] were trying to arrange things to their own selfish ends,"[56] appointments became subject to cronyism, patronage, and little professional consideration. Regional representation was also considered important, exemplified by the composition of the first contingent. Eventually, its three brigades were grouped

CWM – 19710261-0539 painting by Sir William Orpen

Lieutenant-General Sir Arthur Currie

with units from Ontario (1st Brigade), western Canada (2nd Brigade), and Québec, the Maritimes, and the remainder of Canada (3rd Brigade). Overall, French Canadian desires to form francophone units were largely ignored.

Brigade commanders were selected from the three major regions of Canada. In order, they were Lieutenant-Colonel Malcolm S. Mercer of Toronto, Lieutenant-Colonel A.W. Currie from Victoria, and Colonel Richard E.W. Turner from Québec City, the latter a Victoria Cross winner from the South African War. All were members of the militia, and all known personally by Sam Hughes. The mobilization of the artillery occurred differently, since the Director of Artillery selected the militia batteries that would supply the personnel, horses, guns, and equipment that constituted the divisional artillery assets. Command of the artillery went to the only Permanent Force officer then given a senior appointment, Lieutenant-Colonel Burstall, at the time the officer administering the Royal Canadian Artillery, and Commandant of the Royal School of Artillery.[57]

Although the appointment of a Canadian officer as divisional commander was never seriously pursued, Hughes influenced the final selection. The Acting High Commissioner to Britain, the Honourable George Perley, a figure who would later champion consideration of professional skills in general officer nominations, also became involved. Three suitable Canadian-born officers, then serving in the British Army, were not readily available, and so Hughes suggested three British officers with whom he was familiar from service in the Boer War. They were Lieutenant-General the Earl of Dundonald (one time General Officer Commanding of the Canadian Militia), Major-General Sir Reginald Pole-Carew, and Major General E.A.H. Alderson. Hughes considered the latter best qualified, and, following concurrence by the War Office, Alderson was promoted to lieutenant-general, and appointed to command the Canadian division on 25 September 1914.

> **"Despite being offered a list of unemployed British generals to replace Steele, Hughes already had a 'very experienced' general in mind."**

A few days after the first contingent left for England, formation of a second overseas contingent of 20,000 personnel was announced. However, lack of adequate winter accommodation and training facilities forced Hughes to apply Gwatkin's original mobilization plan, and this contingent was raised locally before moving to ports for the voyage to England. Selection of a suitable divisional commander brought Hughes into direct conflict with Lord Kitchener. Upset by the War Office's assignment of Jack Seely, a British officer, to command the Canadian Cavalry Brigade over what Hughes felt were more suitable Canadian candidates, the Minister was determined that command of the 2nd Division would go to a Canadian. His nomination of the 76-year-old westerner, Colonel Sam Steele, brought immediate protest from the War Office, which questioned both Steele's competence and his ability to function in such a demanding environment. Perhaps falling into a trap set by Hughes, they argued that 'very experienced' generals were needed.[58] In September 1914, Hughes had recognized that Steele's age and a certain diminishment of "...the faculty of thinking and acting rapidly when occasion might demand,"[59] made him an unsuitable candidate. Nonetheless, he insisted that Steele could take the division to England, but also agreed that he would not take it into combat in France. Despite being offered a list of unemployed British generals to replace Steele, Hughes already had a "very experienced" general in mind. Working through Prime Minister Robert Borden, he recommended that the commander of the 3rd Brigade in France, Brigadier-General Richard Turner VC, be given the position. Kitchener agreed that a Canadian should receive the appointment, but supported the nomination by Sir John French, the Commander-in-Chief of the British Expeditionary Force (BEF) in France, of Brigadier-General Arthur Currie as the "most suitable of the three brigadiers."[60] The final decision awaited a visit to England by the Prime Minister, and after several meetings, it was announced on 26 July 1915, that Turner would take command of the 2nd Division, and that when the newly approved Canadian Corps was formed, which Alderson had already been chosen to command, Currie would move to the helm of 1st Division. By virtue of his taking command of the 2nd Canadian Division on 17 August 1915, Major-General R.E.W. Turner became the senior Canadian divisional commander, while Major-General A.W. Currie gained the distinction of being the first Canadian to take a Canadian division into combat. Currie's division was in the line when the Canadian Corps became operational on 13 September 1915, while two brigades of the 2nd Division came into the line between 19 and 23 September, and its third brigade remained under command of the 1st Division.

When the corps was formed, Major-General Malcom S. Mercer moved from 1st Brigade to command the corps' troops, which were a mix of cavalry, mounted, and other elements. Beginning in December 1915, units in England were grouped into the nucleus of another division, and, following the arrival of additional units and personnel serving in France or from Canada, it became the 3rd Canadian Division. When it moved to France in January 1916, the three divisions forming the Canadian Corps were led by the former brigade commanders Hughes had selected in 1914, namely Arthur Currie, Richard Turner, and Malcom Mercer.[61]

Hughes had every right to be proud of these appointments. He was personally responsible for the selection of the first Canadian divisional commander, and now officers selected by him commanded all three divisions, leading Hughes to boast to General Byng that, "he had never made a mistake in recommending or refusing an appointment or promotion."[62] His confidence

led him to decree, in December 1915, that no major appointment would be made without his approval. His zeal in making the corps completely Canadian was impressive, but he was not without critics. When he proposed to replace British personnel serving in staff positions with Canadians, all three divisional commanders agreed that this plan was foolish. Until trained and experienced Canadians were available, they rejoined, the British officers should stay.[63]

> "The question of a *Canadian* corps commander was brought up again upon Haig's departure in 1917."

Opposition to the Minister's influence was thus beginning to show, even from those who benefited from his influence. Major-General David Watson, who was selected over the highly regarded commander of the corps artillery, Henry Burstall, to command the 4th Division, held that the fiasco at the St. Eloi craters taught him that the divisional commanders should be able to choose their own subordinate commanders and staff officers.[64] Hughes had held up the dispatch of the 4th Division to France until his nominees for the various division and brigade command positions were accepted. This decision, along with others by Hughes, would soon bring his future as Minister into doubt.

Bickering over who should command Canadians overseas exacerbated these problems, and it precluded a smooth nomination process for formation commanders. At one point, there were as many as seven individuals claiming this authority.[65] Without a senior authority overseas, the Canadian government was sometimes forced to intervene, such as when the British challenged Brigadier-General Burstall's nomination to command the corps' artillery assets. Their claim that Burstall lacked experience brought a sharp retort: "The Canadian Government will, to say the least, be very much put out if other than Canadian Officers are chosen for these posts."[66]

Although the senior Canadian formation commander lacked direct control over appointments, the only arrangement whereby Canadians could control this process came with the creation of the Ministry of the Overseas Military Forces of Canada (OMFC) during the autumn of 1916. Subsequently, the overseas minister was given full authority over the promotion of Canadian officers serving with the CEF by an Order-in-Council dated 19 December 1916. A representative was established at General Headquarters in France to liaise between Field Marshal Sir Douglas Haig, Sir George Perley, and the Canadian Corps commander. In April 1918, the War Office finally recognized OMFC as the single entity with authority over the corps, non-corps units, and the CEF in England.[67] However, in June 1918, this Canadian form of representation was replaced by a new organization, the Canadian Section, General Headquarters (GHQ).

Arthur Currie became increasingly dissatisfied with Sir Sam's appointment of officers without due consideration of professional ability or skill. Faced with the reality that he was "...the one who must assume final responsibility for the efficiency of the [Canadian] Corps," Currie argued, "there must be no interference with my prerogatives in the matter of recommendation."[68] However, his problems continued even after Sir Sam resigned as Minister. He opposed Garnet Hughes replacing him at the helm of 1st Division, pressing for a more competent and experienced officer, Brigadier-General Sir Archibald "Batty Mac" Macdonell. Nonetheless, at the prompting of the elderly Sir Sam Steele, Prime Minister Borden supported the nomination of the younger Hughes. That said, Sir George Perley, in turn, supported Currie's choice, and Perley ultimately held sway, reinforcing Currie's influence. Macdonell took command of 1st Division, Garnet Hughes was kept away from the front in England, and Steele was sent packing for his meddling.[69] The outcome was important to furthering the professionalism of the corps, as "... Perley was prepared to offer the army professional independence so that it could fulfil its professional responsibilities."[70]

Currie's efforts to control promotions and appointments within the corps were temporarily withheld from him in June 1917. However, he quickly regained influence following a meeting with Sir Richard Turner, now the GOC of Canadians in England. Henceforth, advice on appointments would be passed by Currie to Major-General Garnet Hughes in Britain, through a Colonel Sims,[71] who had played an important bridging role in extending Canadian authority over the corps. Ultimately, any British reluctance to allow Canadians control of their own appointments and promotions was largely lost, due to the Canadian Corps successes at Vimy Ridge and on the Scarpe in 1917.[72]

While Canadian officers had commanded divisions since 1915, it took two more years before a Canadian would command the corps. The decision to place General Alderson in initial command of the corps had been made by Sir John French, the Commander-in-Chief of the BEF, and Lord Kitchener, with some Canadian input. Alderson's relations with Richard Turner had soured during the fighting at Ypres in 1915, and had worsened when the 2nd Division had occupied the wrong positions during the unsuccessful St. Eloi craters operation. Four British officers serving within the corps were reassigned, and Haig is said to have wanted both Turner and the commander of the 6th Brigade, Brigadier-General Ketchen, removed as well. However, Turner refused to associate himself with or to endorse an adverse report produced by Alderson's staff on Ketchen, which led Alderson to request Turner's removal. Hoping to avoid a rift between British and Canadian officers, General [later Field Marshal] Sir Douglas Haig, the British Army commander, interceded, suggesting that the difficult battlefield conditions could have made the error unavoidable.

Over the Top CWM – 19710261-0056 painting by Lieutenant Alfred Bastien

The 22nd Battalion's assault on the Drocourt-Quéant Line in August 1918.

Ultimately, both officers were retained. Haig also realized that Alderson was not suited to holding the Canadian divisions together, and when he met with Sir Max Aitken, the General Representative of Canada at the Front, a plan to remove Alderson and make him Inspector General of Canadian Troops in England was hatched. Canadian authorities left the selection of a successor to Haig, and accordingly, Lieutenant-General The Honourable Sir Julian H.G. Byng took command of the Canadian Corps on 29 May 1916. Haig proved to be an outstanding choice, and during his tenure as commander, the corps' effectiveness improved dramatically.

The question of a *Canadian* corps commander was brought up again upon Haig's departure in 1917. With the 6 June 1917 British announcement that Arthur Currie was "to take command of the Canadian Corps,"[73] Canadian officials were caught off guard. As the Prime Minister was occupied with the Military Service Bill, he had given full authority to Sir George Perley to use his own judgment in the selection of a replacement. Sir George now felt the time was right for a Canadian to command the corps. The two senior major-generals, Currie and Turner, were both nominated, and the final decision was left with Field Marshal Haig. Ultimately, Currie was selected, and to avoid any political problems, Turner was promoted with the same seniority, and would remain in London. The Canadian Corps now had a Canadian commander, and an outstanding one at that.

Corps and Divisional Commanders

Of the 21 general officers originally cited, one-third eventually held divisional command and the remainder held corps engineer or corps and divisional artillery commands. Only one of them, Sir Arthur Currie, rose to command of the Canadian Corps. Of the seven Canadian divisional commanders, two were commanding infantry battalions, three were in charge of brigades, and one was the divisional artillery commander in 1914. Only two of them were Permanent Force officers. Somewhat ironically, the general officer most associated with the 1st Canadian Division, Archibald C. Macdonell, joined that division only when he assumed command in June 1917. Earlier, he had commanded a cavalry regiment and a brigade within the 3rd Canadian Division.

Most of these Canadian wartime general officers were in their forties, had accumulated considerable peacetime experience, but possessed limited post-secondary education and little or no staff training. None had served in brigade staff positions, and none had held the key divisional appointment of General Staff Officer First Grade, or Assistant Adjutant and Quartermaster General.[74] Those few that held staff positions during the war were mainly gunners who had served on divisional artillery staffs, although some briefly held other posts, such as was the case with Major-General David Watson, before he took command of the 4th Division. Three of the Canadian divisional commanders were members of the pre-war Permanent Force. Two came from the cavalry, while the third was a gunner. The four militia officers all came from the infantry. What is striking is that, except for one, all had been members of the First Contingent and had held prior brigade or battalion command, while one had commanded the divisional artillery.

As the CEF expanded to four divisions, and the corps and other ancillary troops were formed, an experienced cadre for each was provided from original 1st Canadian Division. General Currie replaced General Alderson when the latter took command of the corps. General Turner was appointed General Officer Commanding 2nd Canadian Division, and two of the brigade commanders, as well as the Brigadier General Royal Artillery, came from the 1st Division, while a British officer was given command of the third brigade. When the 3rd Division joined the corps in France, its commander had been a brigade commander in the 1st Division. The only officer to command the 4th Division, Major-General David Watson, was a 1st Division veteran who had also commanded a brigade in the 2nd Division.

"Canada fought in varying degrees for each command nomination during the Great War, and would do so again during the Second World War."

Within the Canadian Corps itself, Canadians ultimately held the positions of General Officer Commanding, GOC Royal Artillery, Chief Engineer, GOC the Canadian Machine Gun Corps, and command of two corps-level artillery formations. Of the two key corps staff appointments, the Brigadier-General General Staff position was held by a British officer for the entire period of the corps' existence, while a Canadian was appointed as Deputy Adjutant and Quartermaster General only in February 1919, several months after the war ended. Therefore, this individual will therefore not form part of this study,[75] nor will Major-General Garnet Hughes, who commanded the 5th Division in England, but never saw combat as a divisional commander. As previously mentioned, Major-General Sir Sam Steele experienced a similar fate at the helm of the 2nd Division. In essence then, Canadians commanded the four Canadian divisions for most of their operational lives,[76] and Canadians also exclusively led the five divisional artillery formations.

Militia officers held the two most senior positions overseas. Sir Arthur Currie moved successively from brigade to corps command, while Sir Richard Turner commanded a brigade and a division, and in December 1916, Turner became the General Officer Commanding Canadian Forces in the British Isles.

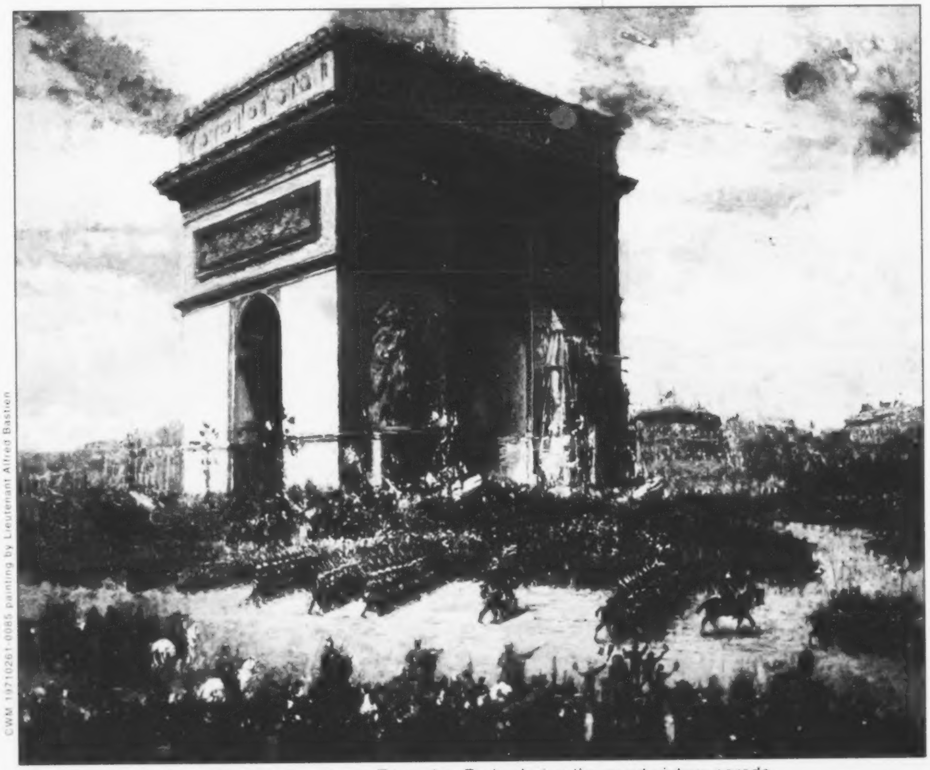
Thank God the Guns

The Canadian Great War artillery commanders form an interesting group. Unlike divisional or infantry brigade appointments, these men were drawn from the single corps. As commanders of the divisional artillery, they were commanders in their own right, with command, staff, and advisory responsibilities. They supported the formation to which they were assigned, while also having their own chain of command. The artillery commanders at division or corps level advised the corps or division commander on artillery matters, and were also responsible for the administration and technical training of their own units.[77] Like the divisional commanders, most were senior officers when the war started, most had little staff training, and they gained combat experience as battery or brigade commanders. Like their other line counterparts, staff appointments were rare, and they were generally restricted to artillery headquarters, the focus remaining upon operations.

Engineers, Machine Guns and Horses

The Canadian Corps Chief Engineer oversaw a large and important organization. Brigadier-General C.J. Armstrong held a similar position in 1st Canadian Division before moving up to corps. Graduating from RMC in 1893, he served with the 2nd (Special Service) Battalion, Royal Canadian Regiment, and on the staff of the Imperial Military Railways. Armstrong joined the militia, concentrating upon his professional civil engineering career, and was a captain serving with the 5th Regiment (Royal Highlanders of Canada) in 1914.

One Canadian general officer served as General Officer Commanding Machine Gun Corps at corps headquarters. A former officer of the French Army, Brigadier-General Raymond Brutinel had immigrated to Canada in 1905. In 1914, he was living in Montréal, and he subsequently came to the attention of the government while arranging the purchase of machine guns from the United States for the French Army. His ideas intrigued the Canadian government, and, before



CWM 19710261-0085 painting by Lieutenant Alfred Bastien

Canadians Passing in Front of the Arc de Triomphe, Paris, during the great victory parade.

long, he had been commissioned a lieutenant-colonel, responsible for forming a motor machine gun unit.[78] Brutinel provided some innovative thinking, and the results of these innovations attracted much interest from the Allied armies.

Brigadier-General R.W. Paterson was the only Canadian to command the Canadian Cavalry Brigade. Except for a few months in early 1918, he commanded a cavalry regiment, the Fort Garry Horse, from 1914 until May 1918, when he was assigned his new command.

Conclusions

Given the state of affairs in 1914, one might expect that Canadian generalship during the First World War would have been better if those officers had received more comprehensive field training, had obtained more command experience, or if all of them had completed staff training by 1914. Could additional peacetime training have avoided some of the messier operations, such as St. Eloi, thus possibly reducing casualties? If one believes this to be true, then what of Canadian commanders from the Second World War, who had all this training and more, but still did not perform decidedly better. In fairness, the jury is still out on any comparative analysis.

The formation commanders of the Great War came from an environment that offered little professional development, and, when war came, they had limited time to prepare themselves, let alone to train their troops. Despite these limitations, most of them possessed the personal qualities needed to excel. Sir Julian Byng and his brilliant protégé, Sir Arthur Currie, proved instrumental in maximizing innovation by creating an atmosphere that promoted the flow of ideas from all levels. Unlike their successors in the Second World War, they did not have years to prepare for combat. Unlike the leaders of the Second World War, the Great War commanders were more senior in rank when the war started, and they were not purposely moved between line and staff positions. In many ways the 'fighting generals' of the Great War proved to be better at the job of commanding troops in combat.

Despite the haphazard selection methods employed by Sir Sam Hughes, interference from the Prime Minister, and occasionally, by the Overseas Ministers, seniority, cronyism, and patronage eventually gave way to competence. Certainly not *all* appointments were successful, but *many* were. And the dogged determination of several senior officers to ensure that competence was not compromised was eventually understood by the government's representatives overseas.

With respect to the officers who achieved the corps, division, brigade or formation level artillery command positions, combat experience was a crucial factor. More militia officers gained experience at the battalion/artillery brigade level than did the Permanent Force officers. Line tours were only interrupted by courses or leave, and few of these officers held any staff positions. Would it then be correct to conclude that proper training, experience, and exercises are unimportant? Certainly not. What is important is that armies understand that their training system must be challenging, rigorous, and effective. This is a particularly important lesson, as no level of simulation, education, or peacetime experience could replicate the conditions under which these officers could have learned their trade – namely, by active campaigning.

The First World War brought forward the realization that an effective field force must be matched by a properly constituted national command element, constituted to represent national interests, particularly in coalition, multi-national, or combined operations. Canada fought in varying degrees for each command nomination during the Great War, and would do so again during the Second World War. The appointment of a national representative to safeguard Canadian national interests was quickly applied in 1939, as it was during the Korean conflict and in all modern operational taskings since.

None of the general officers discussed in this article left any lasting doctrinal impression, nor did they develop a distinct 'Canadian' way of war. Rather, they took existing practices and refined them. Through innovation and dogged determination, they recast operations to enhance the combat effectiveness of their formations in order to achieve the mission, while simultaneously reducing casualties and suffering to the greatest extent possible. And that is something for which any leader should strive.

CMJ

NOTES

1. Until 1940, 'Militia' was the proper designation for the Canadian land force. It consisted of the Permanent Active Militia (PAM), or Regular Force, and the Non-Permanent or Reserve element. After 19 November 1940, it became the 'Canadian Army,' with active and reserve elements.
2. Bill Rawling, *Surviving Trench Warfare: Technology and the Canadian Corps, 1914-1918* (Toronto: University of Toronto Press, 1992), p. 240.
3. By 1918, the Canadian Corps had 768 infantry platoons. See David Love, *A Call to Arms: The Organization and Administration of Canada's Military in World War One* (Winnipeg: Bunker to Bunker Books, 1999), p. 12.
4. It was often noted that Currie's pear-like shape made him appear awkward and that he did not "look good upon a horse," but his skill impressed everyone.
5. Militia Order No. 47, 28 March 1899.
6. King's Orders and Regulations for the Canadian Militia, 1904, p. 129, para. 809.
7. Richard Arthur Preston, *Canada's RMC: A History of the Royal Military College* (Toronto: University of Toronto Press, 1969), pp. 116, 167, and 209.
8. King's Orders and Regulations for the Canadian Militia, 1917, pp. 127 and 140.
9. *Report of The Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia During the Season of 1909*, p. 2.
10. Steve Harris, *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1939* (Toronto: University of Toronto Press, 1988), p. 59. Harris lists Eaton as a member of The Royal Canadian Regiment only. Eaton served with this unit between July 1896 and November 1897. See Quarterly Militia List March 1914, p. 66.
11. *Ibid.*, p. 79.
12. Militia Order No. 71, 26 March 1907.
13. Quarterly Militia List March 1914, p. 42.
14. John A. MacDonald, *In Search of Veritable: Training the Canadian Army Staff Officer, 1899-1945*, p. 68.
15. To aid in this, two officers were assigned to the Royal Military College to conduct the courses. *Report of The Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia During the Season of 1910*, p. 9.
16. Militia Order No. 347, 11 December 1909, pp. 1-2.
17. Militia Order Nos. 259 and 260, 18 September 1909, and *Report of The Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia During the Season of 1910*, p. 9.
18. Harris, pp. 79-80.
19. *Annual Report of The Militia Council of the Dominion of Canada for the Year Ending December 31, 1906*, p. 2.
20. *Report of the Department of Militia and Defence, Year Ending 30 June 1894*, p. 1.
21. *Report of the Department of Militia and Defence, Year Ending 31 March 1910*, p. 14.
22. R.C. Fetherstonhaugh, *The Royal Canadian Regiment, 1883-1933*, Volume 1.(Montréal: Gazette Print, 1936), p. 63.
23. Militia Order No. 118, 24 June 1899, pp. 2-3.
24. Militia Orders No. 149, 2 August 1899, and No. 167, 23 August 1899.
25. Until the Second World War, Imperial forces marked friendly forces with the colour red, and the enemy blue.
26. Militia Order No. 167, 23 August 1899, pp. 1-2. It should be noted that this Militia Order is essentially the equivalent of a modern Post-Exercise Report.
27. Fetherstonhaugh, pp. 57-60.
28. At this time, artillery batteries were 'brigaded,' and not formed into regiments for operations.
29. *Report of The Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia During the Season of 1907*, pp. 11-12.
30. *Interim Report of The Militia Council for the Dominion of Canada for the Fiscal Year Ending 31 March 1908*, p. 68, para. 18.
31. *Interim Report of The Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia During the Season of 1908*, p. 2, para. 16.
32. In 1906, 20 infantry brigades were established, along with two cavalry brigades. By 1911, this had expanded to 23 infantry brigades and seven cavalry brigades.
33. General Order No. 59, 12 April 1911.
34. This overview is provided from the Quarterly Militia Lists of 1906, 1910, and 1911.
35. Doctrinally, infantry brigades were to include four regiments, but in some areas, insufficient units were available to achieve this goal.
36. At this time, batteries were 'brigaded,' and were equivalent to a modern regiment.
37. Quarterly Militia List March 1914, p. 14.
38. General Order No. 59, 12 April 1911, p. 6.
39. *Report of the Department of Militia and Defence, Year Ending 1910*, pp. 5-6.
40. John R. Grodzinski, *The Brass: A Biographical Study of Canadian Army General Officers, 1905-1966*. Unpublished manuscript, p. 14.
41. Donald Alexander Macdonald (infantry), William Henry Cotton (RCA), Charles William Drury (RCA) and Lawrence Buchan (RCR).
42. Francois Louis Lessard of the RCDs.
43. Harris, p. 100.
44. The output per year was 13 in 1910, 14 in 1911, 26 in 1912, 48 in 1913, and 23 up to August 1914. See MacDonald, p. 73.
45. The Quarterly Militia Staff List, September 1914, p. 42.
46. G.W.L. Nicholson, *Canadian Expeditionary Force: The Official History of the Canadian Army in the First World War* (Ottawa: The Queen's Printer, 1962), p. 535 and Appendix C.
47. The Canadian Mounted Brigade moved to France the following March, and was renamed the Canadian Cavalry Brigade on 23 July 1915. It was commanded for most of its existence by a British officer, Brigadier J.E.B. Seely.
48. William Shakespeare, *Henry V* Act 4, Scene 3.
49. The Critchley family has an interesting First World War experience. Brigadier-General Alfred Cecil Critchley began the war as a troop leader in Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians). His half-brother Jack joined the Stratchonas in 1911, and his father enlisted in the same regiment in 1914, while another brother joined the 10th Battalion. Alfred Critchley went on to various positions in brigade and division headquarters, eventually becoming the Commandant of the Canadian Corps School. He also held positions with the Canadian Training School in England and as GSO 2 (Training) in Canadian Corps Headquarters. In March 1918, he was seconded to the Royal Flying Corps (the Royal Air Force as of 1 April 1918), promoted to brigadier-general, and placed in charge of all officer candidate training. Jack Critchley went on to command the Strathconas temporarily in 1917 and died as a result of wounds received on 31 March 1917. For a lively account, see AC Critchley, *Critch! The Memoirs of Brigadier General A.C. Critchley* (London: Hutchinson of London, 1961). Other material has been taken from the service records of A.C. Critchley and J.A. Critchley, courtesy of the National Archives of Canada.
50. Nicholson, p. 314.
51. Harris, p. 123.
52. Technically this group should total 21. The reason for not counting one will be related later.
53. Harris, pp.98-99, Nicolson pp. 14-15 and Ronald G.Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian, 1885-1916* (Waterloo: Wilfrid Laurier Press, 1988), pp. 178-179.
54. Nicholson, p. 18.
55. Since 1912, a camp had been planned for Valcartier, but by 1914 nothing had been constructed. See Ronald G. Haycock, pp. 181-182.
56. This quote comes from A.W. Currie, in Ibid., p. 184.
57. G.W.L. Nicholson, *The Gunners of Canada: The History of the Royal Regiment of Canadian Artillery, Volume I*, (Beauceville: Imprimerie L'Eclaireur, 1967), pp. 195-198.
58. Desmond Morton, *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War*, (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. 38.
59. Nicholson, CEF, p. 112n.
60. *Ibid.*, p. 112.
61. Mercer was killed in action in June 1916 and replaced by L.J. Lipsett, a British officer who was serving in Canada in 1914 and given command of the 8th Battalion and later the 2nd Brigade. He remained in command of the 3rd Division until September 1918, when Currie replaced him with a Canadian officer. Lipsett was then given command of a British division and shortly thereafter, was killed in action.
62. Harris, p. 117.
63. *Ibid.*, p. 118.
64. *Ibid.*
65. A.M.J. Hyatt, *General Sir Arthur Currie – A Military Biography* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), p. 61.
66. Morton, p. 46, and Nicholson, CEF, pp. 203-204.
67. Harris, p. 136.
68. Morton, p. 124.
69. Harris, p. 125-126.
70. *Ibid.*, p. 125.
71. Morton, p. 124.
72. *Ibid.*, p. 119.
73. Nicholson, CEF, p. 284. Apparently the British communiqué was to have read that Major-General Currie would have temporary command of the Corps.
74. General Staff Officer 1st Grade, a position equivalent to the modern divisional G3, with some of the authority of the Chief of Staff. The Assistant Adjutant and Quartermaster General was akin to the Assistant Chief of Staff (Administration).
75. However, Brigadier-General E. de B. Panet had an interesting wartime career, which included serving as GSO 1 and AA & QMG at 4th Canadian Division. He came from the distinguished Panet family.
76. The 1st Canadian Division was commanded by a British officer until September 1915, and the 3rd Division was led by Major-General L.J. Lipsett, on loan from the British Army, from June 1916 to September 1918.
77. Love, pp. 154-157.
78. *Ibid.*, pp. 143-144.

AFGHANISTAN: REALISTIC EXPECTATIONS

by Louis A. Delvoie

The North Atlantic Treaty Organization (NATO) has decided to invest its resources and its prestige in a multifaceted endeavour to rescue Afghanistan from its failed state status. Among NATO allies, Canada has decided to make Afghanistan the showpiece of its so-called 3D approach to the reconstruction and re-habilitation of failed states, harnessing to the task the instruments of defence, diplomacy and development. The stated purpose of these activities is to create in Afghanistan a secure, stable and democratic state, featuring, among other things, the rule of law, gender equality, and reasonable prospects for socio-economic development. It is hoped that once this has been achieved, Afghanistan will never again become a sanctuary for international terrorists, and will cease to be the world's largest exporter of opium and heroin. As well, it is hoped that the miseries endured by the long-suffering Afghan people can be brought to an end, and that Afghans will be able to enjoy a somewhat brighter future.

In the formulation of these purposes and intentions, most of the Western governments concerned tend to stress that the achievements of these objectives will necessitate overcoming formidable challenges, and will require a very long-term commitment of personnel and resources. What is far from clear, however, is whether these governments have fully explored and appreciated the true dimensions of the challenges involved. Indeed, a 'back to basics' approach might have led them to formulate their objectives in somewhat more modest and realistic terms. A brief examination of a few salient features of Afghanistan's history, geography, demography, and society may serve to illustrate the point.

Even though it came into existence as a vaguely recognizable geographic entity nearly 200 years ago, Afghanistan has never been a 'normal' nation state, as that term is generally understood in the West. Rather, it emerged as a collage of four major and some 10 minor ethnic groups, many of which broke down in turn into clearly identifiable tribal groupings. None of the ethnic groups enjoyed clear majority status in the population at large. The largest of the ethnic groups, the Pachtuns, managed to assert for many decades a certain pre-eminence, and to secure control of the central government – but theirs was a negotiated pre-eminence, not one imposed by state authority. Pachtun rulers stayed in office by playing a constant domestic balance-of-power game, and by never overestimating the extent to which they could exert direct control over the tribes.

The divisions created by demography were compounded by Afghanistan's topography. Crisscrossed by mountain ranges, deserts, rivers, and valleys, the country consisted of numerous pockets of population, many of which had very little contact with each other. Not only did this hinder the development of any sense of national identity or common citizenship, it also meant that much of the population was virtually inaccessible to the representatives of the central government. Indeed, for many Afghans, the only recognizable and recognized authority was the tribal or regional chieftain. This reality was to give rise to a piece of shorthand to the effect that the writ of the central government ran no farther than 50 miles outside of the capital. Or in more contemporary terms, this has given rise to the description of President Hamid Karzai as 'the mayor of Kabul.'

The effects of the divisions among ethnic groups in Afghanistan are accentuated by certain aspects of tribal culture to be found throughout much of the country. Thus, physical courage is prized above all other virtues, and it is inculcated in children as part of their upbringing that to be without courage is abhorrent. This is central to the Afghan's code of honour. "Aside from courage there are two aspects to this code – vengeance and hospitality. The need to secure revenge for any slight, any insult has been part of the Afghan's life throughout his history. Blood feuds between individuals, between families, and between clans or tribes are endemic. The Afghan will never turn the other cheek."[1] This aspect of Afghan culture takes on particular meaning when associated with another feature of Afghanistan: the prevalence of weapons and their use. "An Afghan man rarely goes unarmed, even in peacetime. To him his rifle is part of his body, a piece of clothing without which he feels uncomfortable."[2] In short, Afghanistan is, in many ways, a warrior society, or perhaps more accurately, a conglomeration of warrior societies.

Afghanistan has also long been a distinctly 'backward' country in terms of its socio-economic development. In its Human Development Report (HDR) for 1996, the United Nations ranked Afghanistan in 169th place out of 174 countries listed in its Human

Development Index. This ranking was based upon the following statistics: an average life expectancy of 43.7 years, an adult literacy rate of 29.8 percent, and an annual per capita Gross Domestic Product of only $800, even when calculated on the basis of purchasing power parities.[3] These figures are appallingly low. They could indeed be even worse today, but the UN has been unable to include Afghanistan in the HDR for the last 10 years for want of any reliable statistics. That in itself is a telling commentary on the current state of affairs.

Afghanistan's fundamental fault lines as a nation have been aggravated by events of the last quarter century, starting with the Soviet invasion of December 1979. Not only was the country divided between supporters and opponents of the Soviet-installed Afghan government, but also the ensuing insurgency and war took a terrible toll on its population and infrastructures. It is estimated that more than 700,000 Afghans were killed, while five million (one third of the population) were forced into exile, living as refugees in Pakistan and Iran. Further dislocation was created as hundreds of thousands of Afghans fled the countryside for the relative safety of towns and cities. Already by 1983, it was estimated that 50 percent of the country's schools, 60 percent of its hospitals, and 70 percent of its agricultural cooperatives had been destroyed.[4]

For even the most robust and sophisticated of societies, the task of reconstruction following the Soviet withdrawal in 1989 would have been daunting. But the Afghans were not even provided with an opportunity to begin such initiatives, since the country was plunged immediately into seven years of intense and bitter civil war, during which the destruction continued apace. This was followed by five years of government by the Taliban, which proved dogmatic and divisive, but also erratic and ineffective. Finally, in late 2001, this was all topped off by aerial bombardments by the United States Air Force, and a land campaign by the so-called Northern Alliance. The cumulative effect of all of these calamities was the creation of a calamity called Afghanistan.

If the domestic realities of the country tend to inspire only modest hopes for Afghanistan's future, the regional dimensions of its demography and political geography only tend to reinforce these sentiments. Four of Afghanistan's neighbours have strong ethnic or religious links to its four main ethnic groups, and they take an ongoing interest in its politics and policies. They have not hesitated to interfere, sometimes quite blatantly, in Afghanistan's internal affairs whenever they felt their interests, or those of their Afghan allies, were threatened. Some 10 years ago, an American scholar specializing in Afghan affairs wrote:

> "The region around Afghanistan is itself going through the turmoil of revolution and state building. Iran, Pakistan, Uzbekistan, (and) Tajikistan – all are to different degrees insecure states, warily eyeing each other. Any power shift in Afghanistan disquiets some and pleases others. The resulting security dilemmas render extraordinarily difficult the construction of a demarcated domestic political arena in Afghanistan, let alone a stable one."[5]

Little has occurred in the last 10 years that would tend to invalidate this judgment.

Against the background briefly sketched out here, it seems only prudent to ask the question: Can Afghanistan be reasonably expected to emerge as a thriving liberal democracy and modern state in a matter of a few years, or even in a few decades? After all, it took England some 700 years to complete the trajectory from first seeds to full-grown plant, from Magna Carta in the early 13th Century to universal adult suffrage in the early 20th Century. While modern knowledge and technology undoubtedly can be relied upon to foster more rapid political evolution now and in the future, they are, however, incapable of overcoming all and every deeply-rooted obstacle in a relatively brief period of time. It is no accident that the notion of miracles holds more sway in the domain of theology than in the realm of social engineering.

Does this mean that all hope should be abandoned of rescuing Afghanistan from the chaos that made it a failed state? Not at all. What it does suggest is that the time perhaps has come to abandon idealistic dreams about the country's potential future and to hearken back to its less than perfect, but acceptable, past to find solutions. This would involve the restoration of a fully functioning, but not particularly powerful, central government, which would have to reach accommodations with regional chieftains and recognize their authority in local matters (i.e., an Afghan version of federal-provincial conferences). At the local level, it would probably result in the perpetuation of systems of administration and justice, which owe more to tribal custom and the Sharia than to the Western ideals embodied in the national constitution, but which might be amenable to liberalization over time. Because of the vested interests of so many regional leaders, it would probably also mean

abandoning hopes for the early or total eradication of opium and heroin production, but would not preclude serious efforts at crop-substitution over the longer term.

On a more positive note, the restoration of a somewhat more traditional system of Afghan government, with modern improvements, might well be sufficient to ensure a significant degree of security and stability – a return to the type of Afghanistan that existed in the 1950s and 1960s. This would make possible the pursuit of a major program of socio-economic development, including the reconstruction of the infrastructure destroyed in the last 25 years – schools, hospitals, roads, irrigation systems, and so on. Not only would this enhanced security and stability be immensely valuable to the Afghan people, it would also make it far less likely that the country would ever again become a sanctuary for international terrorists of the al Qaeda variety.

Even the achievement of these more modest objectives will require a sustained and consistent effort by Western countries over many years – a military effort to combat and crush the Taliban insurgency, and a financial and technical effort in reconstruction and development. Western governments will be called upon to expend considerable resources and to display considerable political will if they want to ensure a positive outcome in Afghanistan. But in this process, the formulation and promulgation of more realistic objectives would have two significant benefits. First, it would permit NATO and its member states to formulate serious exit strategies. Second, it would avoid Western governments being exposed to public criticism and accusations of failure when they eventually have to withdraw from Afghanistan having achieved something less than an unachievable ideal.

Louis Delvoie, *a retired Canadian diplomat, is a Senior Fellow at the Centre for International Relations, Queen's University in Kingston, Ontario. He was Canada's High Commissioner to Pakistan from 1991 to 1994, with diplomatic responsibility for Afghanistan.*

NOTES

1. Mohammad Youssaf and Mark Adkin, *The Bear Trap: Afghanistan's Untold Story* (London: Leo Cooper, 1992), p. 34.
2. *Ibid.*, p. 35.
3. United Nations Development Program, *Human Development Report 1996* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 137.
4. All the figures cited in this paragraph are drawn from an excellent study of the Soviet occupation by a distinguished Canadian political scientist. See Jacques Lévesque, *L'URSS en Afghanistan: De l'invasion au retrait* (Brussels: Editions Complexe, 1990), p. 186 and pp. 259-260.
5. Barnett Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State* (New Haven: Yale University Press, 1995), p. 145.

DND photo AT2006-P008 0044 by Sergeant Lou Penney TFA Op Athena Imaging Services

Light Armored Vehicles provide a relatively secure mode of transportation for Canadian soldiers on patrol in Afghanistan.

'BACK TO THE FUTURE': A NEW GOLDEN AGE FOR THE AIR RESERVE?

by Allan English

It was a great pleasure to attend *Reserves Conference 2005, the Special Commission on the Restructuring of the Reserves Ten Years Later*, held in Calgary during December 2005. I learned a great deal from the participants. However, when I was invited to attend this conference, I was somewhat surprised by its focus, as most of the proceedings seemed to be oriented towards a land force view of the reserves. This thrust was indicated by a number of things, including the title of the URL for the Internet link to the event: "Homeland Defence & Land Reserves," as well as the scheduled panel discussion: "Air and Navy Reserve: Supporting or Equal?" As a former air force officer and the son of a member of the Royal Canadian Air Force (RCAF) Auxiliary, it appeared to me that the air force was being marginalized. However, upon later reflection, I concluded that the air force probably deserved this marginalization.

After unification in 1968, the RCAF was the only one of the three services to lose all its professional military education institutions. The greatest loss was the RCAF Staff College, upon which the service depended to be the epicentre for doctrine and ideas with respect to the use of Canada's military air assets. This loss had a particularly detrimental effect upon the development of Canadian air doctrine, and, in the 1970s, such doctrinal development degenerated into the views of separate air warfare communities cobbled together with little coherence or consistency.[1] This loss is still felt today, epitomized by a September 2005 Canadian Forces College (CFC) curriculum note that stated: "As of this year, [the] CAS [Chief of the Air Staff] has discarded [the air force doctrinal publication] *Out of the Sun* as restrictive and inadequate. New doctrine is to be drafted in the coming years by the new Air Warfare Centre. In lieu of Canadian-sanctioned doctrine, CFC will rely on USAF and US DOD Joint Air doctrine."[2] It must seem strange indeed to the Chief of the Defence Staff, and to other senior army officers leading current transformation initiatives – who view doctrine as a central part of their culture and as the foundation for much of what they do – to be dealing with an organization (the air force) that professes no doctrine above the tactical level.

With the publication of *Strategic Vectors*[3] in 2004 and the inauguration of the Aerospace Warfare Centre, this situation will soon be rectified, but we must recognize that without doctrine to guide it over the past 37 years, Canada's air forces, including the Air Reserve, have been somewhat adrift, if you will pardon the mixed metaphor. That is the *bad* news. The *good* news is that 'starting from a clean sheet of paper,' doctrinally speaking, the Canadian Air Force (CAF) and the Air Reserve can adopt bold new directions that will support and enhance Canadian Force (CF) transformation.

I would like to present one idea in keeping with this direction, based upon principles taken from the 'golden age' of the Air Reserves in the 1950s, that could provide new capabilities for the Air Reserve and complement the excellent work that its members are already doing. At the peak of its 'golden age,' the RCAF Auxiliary[4] consisted of almost 6000 personnel, and its order of battle contained some 13 fighter or fighter/bomber squadrons, 14 aircraft control and warning (AC&W) squadrons, 16 auxiliary medical units, nine wing headquarters, and other units.[5] During this period, which was early in the Cold War, the roles of the RCAF Auxiliary were mainly complementary to those of the Regular RCAF, as opposed to the supplementary roles that the Air Reserve assumes today in support of the air force. The RCAF Auxiliary was responsible for providing most of the front line air defence of Canada, consisting of fighter and mobile radar squadrons, while the Regular Force RCAF was relegated to mainly its pre-war duties of aerial photography, transportation, and training.

The factors that underpinned the success of the RCAF Auxiliary during its 'golden age' were:

- The realization that to raise such a force quickly, the air force had to match its needs with the skills and availability members of the civilian population;
- The realization that a vision and a plan to guide the creation of this force had to be created; and
- The will to implement the plan had to exist.

I submit that a similar opportunity, but in a different context, exists today for the Air Reserve, based upon similar factors. First, we know that so-called 'knowledge workers' are a key part of *any* profession, including

the profession of arms. For example, a recent article on knowledge management, published in *Bravo Defence*, stated that:

> EBO [Effects Based Operations] requires a broad-based, comprehensive, and systematic knowledge of the adversary, friendly forces and neutral parties. It must address the full range of a region's political, military, economic, social, information and infrastructure systems.[6]

However, the range of skills required to acquire and manage this knowledge is considerable, and the CF already finds it difficult to recruit, to educate, and to retain such people.

Nonetheless, Canada has large numbers of civilian 'knowledge workers,' whose skills might be employed, on a part-time basis, by the Air Force Reserve. Imagine the air force creating Knowledge Creation and Management (KC&M)[7] squadrons around the country, composed mainly of reservists, but including a leavening of Regular Force personnel. These squadrons could fulfil many functions, such as those required to support EBO in the example cited above, for providing strategic, economic, and political analysis, as well as social, cultural, and risk analysis.

The jobs of those employed in these KC&M squadrons would be similar to their civilian jobs, and therefore, their training could be minimized. They could work from home or some other convenient location of their choice in a virtual environment, linked by the Internet, meeting face-to-face only on occasion, mainly for team building and social activities. This virtual work environment would mean that these squadrons would not need permanent infrastructure facilities requiring capital expenditure or overhead costs. Furthermore, members of the squadrons would not need to meet the same physical standards as other members of the Canadian Forces.[8] Therefore, KC&M squadrons would not be required to deploy their members physically, but, in a manner similar to the old sedentary militia, they could be 'based' in a fixed geographical location. Nevertheless, employing methods such as 'reach back' and 'reach forward,' they would be able to support expeditionary operations in a virtual sense. KC&M squadrons therefore could offer services to any number of CF organizations. For example, they could provide strategic planning considerations and analysis to the CDS's new Strategic Staff, or virtual support to Canada Command.

The type of individuals likely join a KC&M squadron would be those who were prepared to make a worthwhile contribution to the CF, based upon their expertise in their civilian job, but at minimum disruption to their lives. In most cases, money would not be the main motivator for them to join the reserves, but, as study after study of organizational behaviour has demonstrated, the most powerful motivator – doing challenging work as a member of a high performance team – would induce them to join. I suggest that the air force, whose culture is rooted in technology, would provide the best organizational culture within which these technologically-minded people could work.[9]

I further submit that this is idea is viable, based upon my experience with the Joint Reserve Command and Staff Course (JRCSC). Two things about JRCSC lead me to believe that 'knowledge-based' KC&M squadrons are possible: process and the personal qualities of the JRCSC staff and students. As for process, JRCSC is a 10-month course consisting of approximately 300 program hours. It has two *residential* terms: Term One, two days of personal contact and team building, and Term Four, two weeks of residential group study conducted in syndicate. Two-thirds of the course work is done at a distance via Internet in Terms Two and Three. Despite its challenges, this distance education methodology has worked very well. For example, the syndicate for which I provided academic assistance last year was spread across the globe. The syndicate 'Directing Staff' was a colonel in the Australian Army who deployed to East Timor for half the course, then returned to Australia for the second half. The syndicate was composed of students from Canada, the United States, and the United Kingdom, and we worked successfully together as a staff-student team, only getting together for the first time during Term Four.

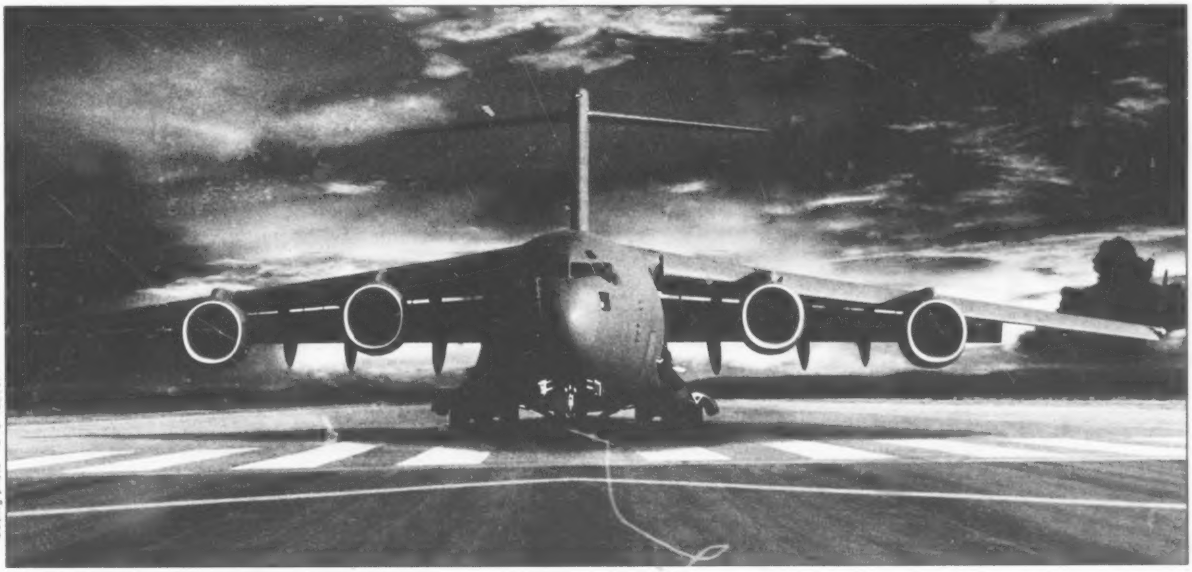
In terms of personal qualities and qualifications, generally speaking, those of JRCSC students are excellent. They have many valuable civilian and military qualifications that lead me to believe the creation of KC&M squadrons would be feasible. Yet, many more people with these types of attributes and skills are not in the reserves, and I suggest that it would be of great benefit for the CF to tap into their capabilities to the fullest extent possible. This proposal is not without its challenges, but – like the RCAF Auxiliary in its golden era – with a sound plan and the will to execute, the obstacles to implementing it could be overcome.

In closing, I would like to make it clear that this model would complement, not replace, current Air Force Reserve roles. If adopted, this proposal has the potential to give the CF access to a previously untapped pool of highly skilled 'knowledge workers,' who would require minimum training and infrastructure, but who could make an important contribution to the Canadian Air Force and to the Canadian Forces of the future.

Doctor Al English, *a former air navigator, teaches in the War Studies Program at the Royal Military College of Canada.*

NOTES

1. Ken R. Pennie, "The Impact of Unification on the Air Force," in William March and Robert Thompson, (eds.), *The Evolution of Air Power in Canada*, Vol. 1 (Winnipeg: Air Command History and Heritage, 1997), pp. 108-109.
2. CFC, AMSC Schedule for 27 September 2005, "A/JC/CPT 404/LE-3, Nature of Air Operations," accessed 15 October 2005.
3. Department of National Defence, *Strategic Vectors: The Air Force Transformation Vision* (Ottawa: Director General Air Force Development, 2004), available at <http://www.airforce.forces.gc.ca/vision/strategic_e.asp>.
4. In February 1946, the Cabinet approved a new peacetime structure for the RCAF, which was to be comprised of four components: a Regular Force, an Auxiliary, a Reserve, and a cadet organization. The Regular Force consisted of units manned by personnel engaged for full-time military service; the Auxiliary consisted of units with personnel engaged for part-time military service; while the Reserve was a pool of inactive personnel available for activation in the event of mobilization. Over time, all members of the Auxiliary and the Reserve became referred to collectively as 'reservists.' Department of National Defence, Air Reserve History, Post-Integration, <http://www.airforce.forces.ca/air_reserve/history/post_integration_e.asp>, accessed 26 November 2005.
5. R.P. Haskel, "The Rise and Fall of the RCAF Auxiliary," unpublished RMC BMAS paper, pp. 38-9.
6. Lieutenant-Colonel Tom Gibbons, "CF Experimentation Centre: Leads KM Multinational Project," *Bravo Defence*, Vol. 5 (Summer 2005), p.17.
7. I chose the designation KC&M deliberately to reflect the roots of some of the original air force knowledge managers – the AC&W squadrons.
8. Another example recently published on the Canadian Forces College *Spotlight on Military News and International Affairs* web page highlighted a peanut allergy, where an individual might not be eligible for some types of service in the Canadian Forces, but where that person could serve in a KC & M squadron. Shi Davidi, "Pyear has High Hopes," 2 December 2005, at <http://slam.canoe.ca/Slam/Football/NCAA/2005/12/01/1332915-cp.html.>
9. The issue of differing environmental or 'service' cultures is discussed in detail in Allan English, *Understanding Military Culture: A Canadian Perspective* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004).



Boeing photo – D4C-122059-I

The Boeing C-17 *Globemaster III* strategic airlifter.

COMMENTARY **by Martin Shadwick**

THE ROAD TO MOBILITY

It has become *de rigueur*, in reviews and commentaries on the Harper government's $17.1 billion initiative to transform the mobility and logistical capabilities of the Canadian Forces (CF), to observe that the Conservatives 'liberated' the procurement agenda of their Liberal predecessors. As the *Edmonton Journal* noted on 29 June 2006: "The Harper government has just laid claim to the Liberals playbook on defence." In this there is more than a modicum of truth, since four of the five projects unveiled in late June (i.e., three multi-role Joint Support Ships, a minimum of 16 'medium-to-heavy-lift' transport helicopters, 17 tactical transport aircraft, and 2300 medium logistics trucks) were initiated or approved, in one form or another, by the short-lived government of Paul Martin. Only the fifth project, a quartet of strategic airlifters (i.e., Boeing C-17A *Globemasters*), lacked strong Liberal roots. That said, the Liberals tended to move with glacial speed, even on supposedly fast-tracked procurements, and they never actually let the requisite contracts.

If the June package survives the vagaries of minority government and other would-be pitfalls, the Harper government will become the first since that of Lester Pearson to devote serious attention to issues of mobility and logistical support. Indeed, given that some of the acquisitions mooted during the Pearson era (1963-1968) never materialized (i.e., the Lockheed C-141A *Starlifter*), the June package (and potential additions, such as the legendary 'big honking ship') would provide Canada with political options and military capabilities of an entirely new order.

Potentially instructive, but also potentially misleading, was the relative dearth of public, media, and political antipathy to the procurement package. On cost alone, one would have anticipated more reaction. The three Joint Support Ships were costed at $2.1 billion, plus $800 million for 20 years of in-service support; the medium-to-heavy-lift helicopters at $2 billion – at that price point, these *Chinooks* are clearly not 'plain vanilla' CH-47Fs – plus $2.7 billion for 20 years of in-service support; the 17 tactical transport aircraft at $3.2 billion, plus $1.7 billion for 20 years of in-service support; the medium logistics trucks and associated equipment at $1.1 billion, with an additional $100 million for 20 years of in-service support; and the four C-17As at $1.8 billion, plus $1.6 billion for 20 years of in-service support. The modalities of the procurement process, in particular the utilization of Advance Contract Award Notices (ACANs) for the strategic airlift and transport helicopter projects, have drawn fire, as have the exclusion of both projects, on 'national security' grounds, from the provisions of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the World Trade Organization – Agreement on Government Procurement (WTO – AGP), and the Agreement on Internal Trade (AIT). However, other criticisms to date have proved decidedly muted.

In part, this reflects the sobering impact of 9/11 on public, media, and political opinion, and Canadians' gradual realization that more than a decade of under-capitalization has seriously eroded the core capabilities of the CF, and, to some extent, have helped sour the broader, and pivotal, Canada-United States relationship. Moreover, as David Rudd, late of the Canadian Institute of Strategic Studies, has noted: "Buying what is essentially a diverse set of transport equipments is unlikely to offend anyone with tender sensibilities since they are not configured to shoot at anyone." Politically, the Liberals, having initiated most of these projects, had comparatively little room in which to manoeuvre.

Nevertheless, it would be unwise to assume clear sailing, such as the Mulroney government learned to its cost with the EH101 project. Squabbles over industrial and regional benefits can prove particularly divisive and uniquely incendiary. Problems of a very different nature could develop if Canadians in politically significant numbers conclude, for whatever reason, that the new acquisitions are primarily, or solely, intended to facilitate Canadian involvement in American military adventures on the world stage. One wonders, too, if some Canadians are labouring under the misguided impression that the June announcements, when coupled with some additional defence spending in the Martin era (i.e., the Sikorsky *Cyclone* maritime helicopter) and in the latter part of the Chrétien era, represent the concluding stages, and not the beginning, of Canadian military renewal. Has the public even remotely grasped the full financial ramifications of recapitalizing and expanding the Canadian Forces? For example, to the already lengthy shopping lists of the three services, one must add the cost of replacing equipment destroyed or worn out in Afghanistan.

On the technical and operational level, Ottawa appears to have fashioned a credible mobility and logistical package. The Joint Support Ship (JSS) project, which seeks to replace the two aging *Protecteur*-class Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ships with three multi-role vessels suitable for underway support to naval forces, sealift, in-theatre support to joint forces ashore, and other functions, represents a vital enabler, but it will clearly pose challenges for Canada's virtually moribund shipbuilding sector. One wonders, too, how many Canadian surface combatants will be left to replenish when the Joint Support Ships enter service in the next decade. Nor will the JSS fully

address Canada's sealift and associated requirements. Arguably, more of an AOR+ than a true replenishment/sealift hybrid – a prudent move, given the awkward technical compromises inherent in a hybrid design – the JSS will require some form of supplement. That could be the notional 'big honking ship,' but does that mean something along the lines of the Dutch *Rotterdam*-class (a classic LPD), something similar to the much larger, through-deck French and Spanish LHDs currently competing for a two-ship Australian order, or some other option?

The acquisition of 2300 five-tonne logistics trucks (1500 standard military pattern, and 800 commercial vehicles adapted for military use), 1000 specially-equipped vehicle kits, and 300 armour protection systems should, in theory, prove comparatively straightforward, but previous Canadian experience in this arena has not always produced stellar results. The political lure of job-creating truck production – however ephemeral – has proved almost irresistible. Technical and related issues will include the ratio of standard military pattern to modified commercial pattern vehicles, and the ability of competing design philosophies (i.e., cab over engine versus conventional cab) to cope with increasingly dangerous operating environments.

In marked contrast to its Liberal predecessors, neither of which could generate much enthusiasm for a Canadian strategic airlift capability, the Harper government concluded that "today's changing and uncertain global environment demands Canada's military have its own reliable and independent access to strategic airlift to move heavy equipment quickly, over long distances and deliver it to where it is needed in Canada, in support of humanitarian relief, or to a theatre of operations." Acquisition of the C-17A will not eliminate completely the need to charter or borrow foreign strategic airlifters, but it does represent a genuine sea change for the country's military air transport system, and it will provide the type of frequently misunderstood 'stratactical' airlift flexibility that Canada required long before 9/11. Given uncertainties in the chartering of commercial aircraft, repeated delays in creating a truly robust and responsive NATO airlift pool, the pending closure of the C-17A production line (a disturbing reminder of the C-141A debacle), and other factors, the Harper government, arguably, had little real choice. Prompt delivery was an added bonus.

Rounding out the Harper government's agenda for airlift renewal were 17 new tactical transport aircraft. The Liberal plan of November 2005 had envisaged "at least 16" such aircraft. The continuing meltdown of Canada's hard-pressed *Hercules* fleet – three CC-130Es have already been taken out of service – places a particularly high premium on the earliest possible delivery of the new fleet. The contenders, as in the abortive Liberal competition, remain the Lockheed Martin C-130J-30 *Hercules*, and the Airbus A400M. Both types have strengths and weaknesses, but the Achilles' heel of the yet-to-fly A400M remains the lack of timely certification, and availability in quantity. This is most unfortunate in that the A400M should ultimately materialize as a fine airlifter. Indeed, an aircraft capable of hauling outsize cargo and effectively slotting in between the C-130J-30 and the C-17A might have given Canada the advantages of a homogeneous airlift fleet.

In some respects, the most intriguing element of the mobility package was the decision – albeit one foreshadowed by the Liberal's International Policy Statement of April 2005 – to re-enter the heavy-lift helicopter business with the acquisition of at least 16 *Chinooks*, based upon the CH-47F (thereby raising the prospect of weather radar, a forward-looking infrared system, a more extensive defensive avionics suite, increased fuel capacity, and other enhancements). The decision is extremely important, partly because of the attributes of the *Chinook* (foreign CH-47s have proved exceptionally useful in post-Cold War humanitarian relief and peacekeeping/peace support operations and have emerged, quite literally, as strategic level assets in Afghanistan), and partly because it indirectly casts renewed light on the flawed 1991 decision to phase out Canada's existing fleet of seven CH-47C *Chinooks*. Therein rests a cautionary tale. Although it is true that the CH-47Cs constituted a small and geographically dispersed fleet, were comparatively expensive to operate, and required rebuilding to CH-47D standard, a more innovative approach – one that fully acknowledged the *Chinook*'s credentials as a unique national asset, one that put aside intra-service and inter-service wrangling, and one that looked elsewhere for financial savings – could have produced a far more satisfactory result. In light of subsequent events at home and abroad, the 1991 decision to eliminate the *Chinook* was, at best, shortsighted, and, at worst, tragic. In times of severe fiscal austerity, not all existing assets and capabilities can, or should, be saved, but one must tread very carefully indeed before abandoning such assets and capabilities.

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of Canadian Defence Quarterly.*

BOOK REVIEWS

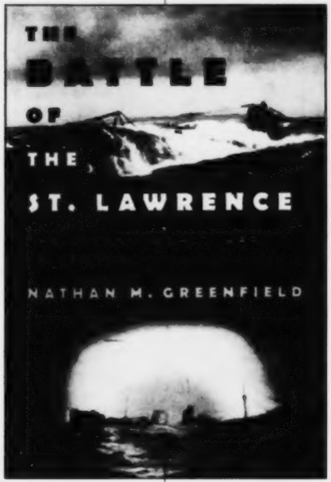
THE BATTLE OF THE ST. LAWRENCE

by Nathan M. Greenfield

Toronto: HarperCollins, 2004
287 pages, $34.95

Reviewed by Robert Brunner

Doctor Nathan M. Greenfield fills in one of Canada's forgotten chapters of the Second World War with his book, *The Battle of the St. Lawrence*. The subtitle, *The Second World War in Canada*, does not seem particularly significant, until one realizes its meaning; the Second World War *did*, in fact, come to Canada. Within sight of the shores of the St. Lawrence River, so close to hearth and home, Canadian men forfeited their lives. At the outset, one wonders why this important element of Canadian war history has not been documented previously. Doctor Greenfield covers this tragic element of Canadian history, commencing with its first victim on 11 May 1942 when a German U-boat torpedoed the *SS Nicoya*, violently ending the peace in Canada's waters that stretched back to 1812 – until the death of 91 sailors aboard ***HMCS Shawinigan*** on 25 November 1944.



Greenfield gathers testimony from both German and Canadian sources, weaving a rich tapestry that collectively represents the events that comprised the naval war on the St. Lawrence. The author lays the foundation with extensive background information concerning the organization, the technological advantages, and day-to-day life experiences aboard the submarines of the *U-Bootwaffe*. He then presents the stark and sometimes depressing state of Canada's political climate, and the condition of the neglected Royal Canadian Navy (RCN) and associated air units at the commencement of hostilities. At times, readers will shake their heads at the near-insurmountable odds that the hastily trained and ill equipped Canadians faced, when compared to the advantages enjoyed by the professional and hardened maritime warriors of the Third Reich.

The perceived German need to cripple the St. Lawrence route by U-boats, including the logistical implications they faced, are described in detail. The Europe-bound convoys from Halifax were not the starting point for all goods from Canada. Rail lines brought materials from mines, mills, and factories as far away as British Columbia. These goods and raw materials were then loaded onto ships in Montreal, and, to a lesser extent, in Québec City, and they then travelled the St. Lawrence River to the major port of Halifax, Nova Scotia, where they linked up with the larger, trans-Atlantic convoys. A recurring theme throughout the book is the issue of the training and combat readiness of the Canadian naval escorts. Doctor Greenfield explains how, owing to the rapid expansion of the RCN, Rear Admiral George C. Jones's policy was to spread the experience and talent around to the new ships of the line then being rapidly commissioned into service. These experienced men provided the nucleus around which the new crews were formed. This naturally led to instances of warships frequently having an inefficient ship's company, to varying extents. As a surface sailor (MARS officer), this reviewer can understand how this could be frustrating. The same shortcoming held true for those mounting the air patrols. Many an early opportunity for detecting and attacking the German U-boats was lost, due to crew inexperience. Most people would think that this so-called 'River' (the St. Lawrence) would be easy to defend, until one realizes that, at its widest point, it is 30 miles in breadth.

Another theme of the book is the political stresses that developed between the provincial government in Québec and the federal government in Ottawa during the course of the war. Québec's criticism with respect to a perceived lack of protection was thought to be the reason Prime Minister William Lyon Mackenzie King's government decided to close the St. Lawrence to maritime traffic during the autumn of 1942. This had morale and economic ramifications, in that Canada did not appear able to defend her own shores from the U-boat threat. However, a major element of the closure decision was based not upon the criticisms coming from Québec, but upon the requirement to commit a significant portion of the defending fleet to *Operation Torch*, the Allied landing in North Africa. And, at the time, the Canadian public was not made aware of this rationale, due to wartime security concerns.

Greenfield expands upon the unique environmental conditions and challenges present in the St. Lawrence River that the Royal Canadian Navy had to overcome. The mixing of salt and fresh water, and of cold and warm water in the river and gulf, created distinct layers that distorted ASDIC (sonar) signals. These layers generated false signals or 'echoes,' and, at times, masked the U-boats entirely. Add to these challenges, the out-of-date technology then fitted to the assigned Canadian naval units and it is a wonder that the total ship tonnage sunk by the Germans in this campaign was not greater.

From a purely personal perspective, the passages relating to the shipbuilding programs, specifically those conducted in this reviewer's hometown of Kingston, strike a particular chord. My own experience and knowledge of the waters surrounding Kingston provided me with a greater connection to the story, and to the people being described therein.

This book reads like a story, presenting a narrative complete with suspense – even 'cliffhangers.' Pairing various sources, Doctor Greenfield provides both sides of each encounter. One feels, on one hand, the horror and stress sailors experienced when performing convoy duty, constantly waiting for the sudden crippling of one's own ship, or those all around. On the other, there was the extreme tension faced by the U-boat crews, who, in spite of their high morale, were constantly searching for potential targets in hostile waters, searches that were frequently interrupted by crash dives caused by responses to air patrols. Greenfield uses this tension to great effect when telling of the torpedoing of ferry *SS Caribou*, providing the background and conditions leading up to this tragic event.

Each chapter covers a specific chronological period, and, to put each period in context, the author includes a 'bullet list' of significant events that were simultaneously occurring in the other theatres of war. With respect to style, once one begins reading, it is difficult to put this book down. Thankfully, there are distinct breaks in the text, so that, with some willpower, the reader may take advantage of them.

Doctor Greenfield has written an excellent book, combining detailed historical data with the personal observations of the participants, to form a gripping story that provides insight into the men who defended the convoys that provided the lifeblood to the Allied war effort. It is significant to note that all these combats occurred within sight of Canada's shores.

Nathan M. Greenfield is the Canadian correspondent for The Times Education Supplement and a regular contributor to The Times Literary Supplement. He started researching the Battle of the St. Lawrence during a trip to the Gaspé region in 2001. His essays and reviews have been published in several periodicals and newspapers. Born in the United States, Greenfield was educated in New York and Montreal, and now resides in Ottawa.

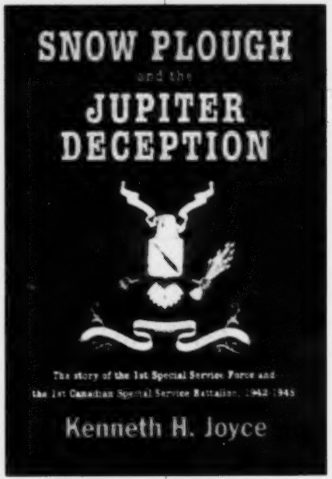
Lieutenant (N) Robert Brunner *is Staff Officer Professional Development at the Canadian Defence Academy in Kingston, Ontario.*

SNOW PLOUGH AND THE JUPITER DECEPTION: THE STORY OF THE 1ST SPECIAL SERVICE FORCE AND THE 1ST CANADIAN SPECIAL SERVICE BATTALION, 1942-1945

by Kenneth Joyce

St. Catharines: Vanwell Publishing Limited, 2006
320 pages, 300 b/w photos, maps. $49.95 (hard cover)

Reviewed by Colonel Bernd Horn



The First Special Service Force (FSSF) is a popular subject. It has been the target of numerous books, articles, documentaries, and even a Hollywood epic, *The Devil's Brigade*. But then, why not? As a unit it was truly an anomaly – it was the first and only actual joint US/Canadian combat unit to date. Americans and Canadians served shoulder-to-shoulder, mixed throughout the formation, and they wore the same uniform. The FSSF's origins began in Britain in the early stages of the war, when the Allies were reeling under a seemingly unstoppable German onslaught. Largely on the defensive, the Allies were looking for a means to strike back at the Germans, and the shadowy world of special operations appeared to be one of the most practical means of achieving this end. Legendary figures such as Winston Churchill, Lord Mountbatten, Generals George C. Marshall and Dwight Eisenhower, as well as an eccentric scientist, Geoffrey Pyke, were all involved in its conception. And the FSSF created its own mythology, due to its larger-than-life characters, its exploits on the battlefield, and its unsurpassed combat record. All told, it is not surprising that yet another volume has been written about this fabled unit.

The recent volume is a worthy addition. The author, Kenneth Joyce, a museum technologist and amateur historian, spent the last 10 years researching and writing this treatment of the subject. At first glance, the book immediately captures the reader's attention. It is a well designed and put together volume with an attractive and eye-catching dust jacket. A cursory look through the book also reveals a wealth of photographs, many of which have never before been published. The author clearly spent a considerable amount of time culling images from official archival repositories, but significantly, he also pulled many from private collections, which allows the reader to gain a more personal and less staged visual perspective of the Force. Similarly, the maps provided are large, detailed, and clear. They easily allow the reader to follow events documented in the text, and they add to understanding the significance of the FSSF's achievements.

Equally impressive is the author's research. The endnotes are almost exclusively based upon primary sources from such institutions as the Library Archives Canada, the Directorate of History and Heritage, the

National Archives in Britain, and the Hoover Institute at Stanford University. The latter is a significant source, since that institution is the repository for the papers of the FSSF commander, Colonel (later Major-General) Robert Frederick, as well as those of the Force's intelligence officer, Major Robert Burhans. The author's in-depth research provides a wealth of detail throughout the book. He fills in many previous gaps in Force documentation, particularly with respect to the Canadian participation, including clarity about training, reinforcement issues, and frictions that existed within this joint formation.

Notwithstanding the impeccable credentials of the sources, the detailed information and research is not always woven well into a seamless story. The first part of the book is jumpy, and, at times, superficial. The author tries to address the myriad complex issues, themes, and plans that characterize the early part of the war. At the time, the Allies struggled to strike back at the Germans, and to develop a strategy upon which all three major powers (i.e. the British, the Soviets, and the Americans) could agree. However, the multitude of plans, operations, schemes, and objectives are not addressed in sufficient detail, or with adequate linkage. As a result, any reader without a working knowledge of some of the early events and issues of the war may find the text difficult to follow.

Joyce has placed an enormous amount of emphasis upon the FSSF and its linkage to wartime Norway. The dynamism of history is arguably rooted in differences of interpretation. This is what makes the discipline provocative and spirited. The study of documentary evidence is key, as it provides a written record of decisions, plans and ideas. But equally important is intent, the nuance of power struggle, alliance politics, and the impact of personalities, such as that of Winston Churchill – the politician, warlord, adventurer, soldier, and writer. Churchill held an almost abstract fascination with the offensive, and he loved daring schemes. However, in the words of one of his top generals, Churchill was 'like a child with matches,' and one had to take great care that the great man did not burn his fingers. As such, his generals at times obstructed, or at least tried to ignore, those initiatives they felt were counter to the efficient prosecution of the war. All this is to say that it is important to bleed all these factors into an analysis in order to determine what are the fundamental truths. Often, a simple statement in the documentary record does not reflect a state of affairs accurately, and clearly, this could impact the interpretation of events. As such, most would argue that the FSSF's cancelled role in Norway, early in the unit's existence, ended downstream consideration of its employment in that theatre. The exiled Norwegian government's rejection of any type of guerrilla warfare on its soil due to fear of German reprisals on the Norwegian population, and to ongoing SOE and commando operations against key installations in that country, as well as to the growing Allied momentum in the war on numerous fronts, negated further consideration of the FSSF's involvement in Norway. Furthermore, once the initial mission was cancelled and the FSSF became rooted in the American order of battle, the British did not exert much influence over the Force's combat employment.

This criticism aside, the author really hits his stride once he begins to recount the operational history of the FSSF. His description of the struggle at La Difensa is one of the best narrations of that epic battle. Joyce weaves excerpts from the war diary, the official reports, and from interviews of veterans into a fast moving and very vibrant description of the regiment's most famous victory. His depiction of the tenacious and legendary defensive battle at Anzio is similarly illuminating. In both cases, he provides details and frank insight not found elsewhere. The subsequent chapters follow in a similar style, and in sum, they provide an excellent account of the FSSF at war.

In all, the book is a very valuable addition to the body of literature dealing with the FSSF and the Canadian special operations forces. It is a definite 'must buy' for history and military buffs, as well as for those interested in the study of war itself. It is also strongly recommended for military members in general, as it provides excellent perspectives on command and leadership, particularly as those elements apply in battle.

Doctor Horn, *an infantry officer, is Director of the Canadian Forces Leadership Institute at the Canadian Defence Academy in Kingston.*

THE PURPOSE OF INTERVENTION: CHANGING BELIEFS ABOUT THE USE OF FORCE

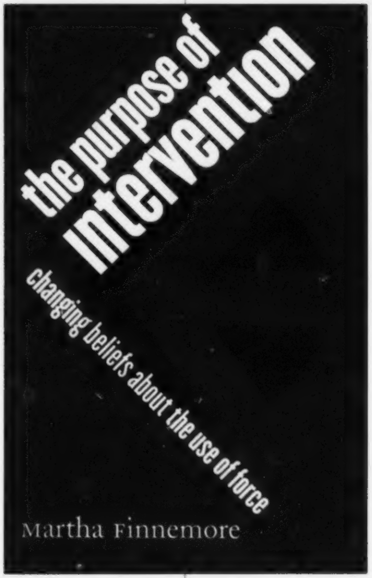
by Martha Finnemore

Ithaca, New York: Cornell University Press, 2003
192 pages, US$25.00

Reviewed by Andrea Charron

Martha Finnemore has written many articles and books with great success. One of the main reasons for this success is her constructivist approach that focuses on the 'how' or 'how possible,' rather than the 'why' questions, thus leaving her audience with a more satisfactory sense of 'I see.'

Finnemore does the same with this latest book, in which she investigates 'how' states have come to accept different beliefs about what constitutes a legitimate reason for the use of military intervention. Today, primarily because "notions about order have become increasingly legalized and rationalized," the reasons for intervening have changed significantly. For example, war is far less valued now by some than it was hundreds of years ago, when it was an end goal in itself.



Finnemore states that the dominant argument in security studies would expect these changes "[in attitude towards the use of force] to be the result of material factors such as alterations in the balance of power or in the offense-defense balance." What has changed is not the number of guns or weapons defence systems a state possesses. Rather, what has changed is the "[states' understanding] about the purposes to which they can and should use force." Therefore, states are still the primary actors, and a state's continued existence is still paramount. However, whether a state is democratic, authoritative, or industrialized does not seem to influence the overall pattern of intervention accepted as legitimate by the majority world view. This is rather revolutionary thinking, because it has always been accepted by the neo-liberalists, the liberalists, and the realists that interests are static – it has always been about economics, or values, or geostrategy. What Finnemore posits, however, is that collectively, states have rejected certain purposes for intervention, and they have embraced others. Traditional security studies' theories cannot account for this universal behaviour, which makes the book a significant contribution to the literature.

Finnemore examines three cases of systemic change and intervention behaviour. They are:

- Intervention for debt collection;
- Humanitarian, multilateral military intervention; and
- Intervention because of threats to international peace and security.

While it was quite common to use a state's army to collect debts owed their citizens from another state, this is no longer considered acceptable or cost effective. The practice ceased in the 20th Century, when international law began its ascendancy. The increased presence of lawyers at conferences and treaty negotiations meant that legal solutions tended to be favoured over the use of military force.

The second case examined by Finnemore is that of multilateral interventions for the purpose of protecting individuals. While this is not new as a practice, protecting non-white and non-Christians is a new element of it. Furthermore, states, as a rule, will only intervene multilaterally and with the express authorization of an international organization. Finnemore is essentially summarizing the findings of *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* by Nicholas Wheeler, which is also well worth reading.

Her final case is plotted in chart form on pages 97 and 98 – a particularly handy element of the book that one should keep close to hand. Whereas intervention was once a means to an end to obtain territory, commercial advantage, and/or dynastic glory, legitimate reasons for intervention have changed over the ages. Finnemore summarizes these reasons, beginning with the 18th Century balance of power, the 19th Century concerts, the Cold War

spheres of influence, and finally, the present day global situation. A challenge to the strategic studies community will be to define what exactly *constitutes* "present day."

Using interventions as a lens through which to examine conflict, while obvious, is no trivial task. And yet, Finnemore does it expertly and in less than 200 pages. This book answers the question, "What is the purpose of force?" For anyone interested in strategic studies, it is a must read.

Andrea Charron *is a PhD candidate in the War Studies program at the Royal Military College of Canada in Kingston.*

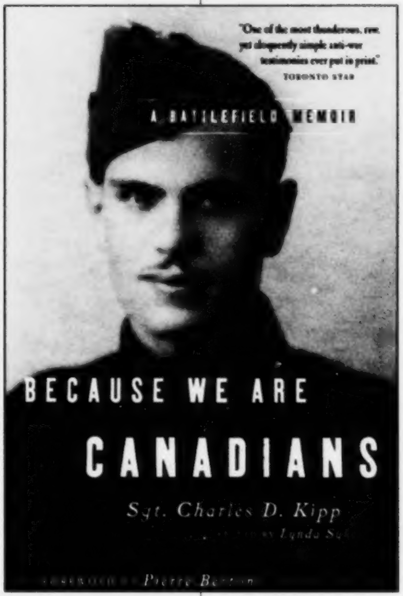
BECAUSE WE ARE CANADIANS: A BATTLEFIELD MEMOIR

by Sergeant Charles D. Kipp

Toronto/Vancouver: Douglas & McIntyre, 2003
294 pages, $24.95

Reviewed by Colonel Mark Hodgson

Sergeant Charles D. Kipp's Second World War experiences with the Lincoln and Welland Regiment of the Canadian Army are delivered in a gripping and highly realistic manner. His story is drawn from a soldier's perspective, the cold and vivid truth about life in an infantry platoon and section, the close fight. He delivers, in colourful detail, the enthusiasm that abounded as young men clambered to join up and fight, not to be left out of what they thought would be a short war. We follow his training in Ontario and England, his landing in Normandy a month after D-Day, and then the ever-growing disillusionment that marched with him as the Allies advanced through northern Europe, all the way to Germany.



Sergeant Kipp is open and direct in his criticism of the officers for whom he worked – officers who, from his point of view, were often lacking in both tactical knowledge and leadership skills. Once again, his descriptions and accounts are delivered with a soldier's raw honesty. Due to shortages of senior NCOs and officers, Kipp was often forced or compelled to assume leadership roles at the platoon level. It is his performance in these key positions that displays his common sense, his compassion, and, when needed, a toughness that bordered upon ruthlessness. His men respected him, as he did them. Charles Kipp brings to the forefront how poorly trained and prepared Canadian replacements actually were later in the war. Sadly, he provides many graphic examples of the quick exits made by these soldiers, in the form of casualties.

This personal account brings to life the dangers and hardships experienced by Canadian soldiers, as they continuously engaged a withdrawing enemy. Coping as they did with a lack of sleep, reinforcements, and overall situational awareness, he describes the Canadian infantryman's battles through France, Belgium, Holland and Germany, hedge-by-hedge, ditch-by-ditch and village-by-village. His descriptive language and attention to detail create an amazingly real image for the reader. Personally, I found the book to be engaging, honest, and somewhat humble in its approach. In sum, the author provides the reader with some of the best descriptive accounts ever written of war for Canadian infantrymen in northern Europe.

Colonel Mark Hodgson, *an infantry officer, is Director of Professional Development at the Canadian Defence Academy in Kingston.*

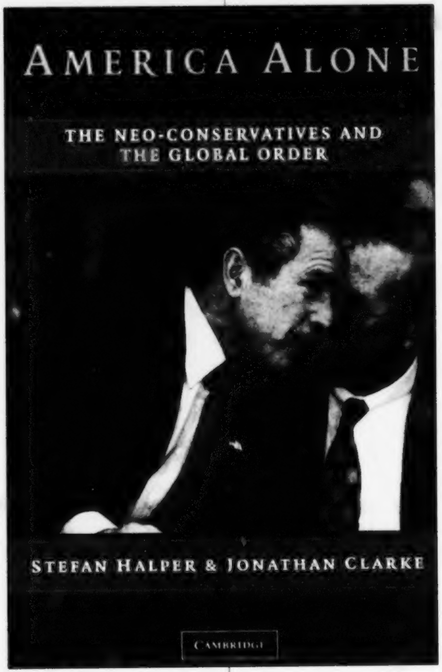
AMERICA ALONE – THE NEO-CONSERVATIVES AND THE GLOBAL ORDER

by Stephan Halper

University of Cambridge and Jonathan Clarke, Cato Institute
Cambridge University Press, 2004
339 pages, $25.68, Hard copy; $13.75, Paperback

Reviewed by Captain Pierre St-Amant

The National Defence Headquarters library has just acquired a book that, if slightly outdated, nonetheless offers an interesting account of the way the Bush administration ignored American foreign policy traditions as it sank into the Iraq quagmire. The authors of *America Alone*, published in 2004, are both members of the U.S. conservative establishment, and they are broadly in agreement with the country's interventionist policies. Their book is designed to convince influential readers of the need to straighten out America's current foreign policy.



The Iraq invasion has long been criticized by U.S. liberals, but theirs is a minority voice in the increasingly fragmented American political landscape. Recently, however, conservatives have also begun to question the campaign. *America Alone* offers a fresh look at the role of key players in current U.S. foreign policy. The authors, Stephan Halper of Cambridge University, and Jonathan Clarke of the Cato Institute, manage to avoid giving a platform to the fiercer anti-American critics while showing that some neo-conservatives have drifted away from the pragmatism of traditional conservative foreign policy. Thanks to a hefty dose of revisionism, the "neo-cons" have reshaped the heritage of Ronald Reagan to justify the unilateral action that led to the U.S. imbroglio in Iraq.

The book opens with a portrait of neo-cons as they appear on the political scene as an interest group in the 1960s, united around three common themes. First, they hold that issues of good and evil should be at the core of U.S. foreign policy, and that the United States possesses moral superiority. Second, they believe that military power determines relations between nations and that unilateral action by the United States is desirable. Finally, neo-cons see the Middle-East as the key locus of U.S. interests abroad. Halper and Clarke retrace the development of the neo-conservative ideology, including their influence on the policies of the Bush administration. Think tanks and publications funded by wealthy conservatives developed the neo-con ideology starting in the 1960s. Victory finally came with Ronald Reagan, and a number of neo-cons joined the administration, but soon became disillusioned with their champion's pragmatism and retreated to their think tanks and academia. The multilateral approach adopted by George Bush Senior and Bill Clinton relegated neo-cons to the margins of power. Now, since the election of George W. Bush, a number of leading proponents of the neo-con ideology have returned to prominence in government circles. Nonetheless, despite the new President's natural affinity with the neo-con ideology, and his alliance with the Christian right, the neo-cons' desire for change was thwarted by Bush's lack of interest in foreign affairs and the solid grip of Secretary of State Colin Powell. They felt let down by the foreign policy of George W. Bush, just as they had with Reagan. Of course, everything changed on 11 September 2001. The authors show how the neo-cons seized the opportunity offered by the emotional aftermath of the 9/11 tragedy and the President's inexperience in international issues to advance their agenda. Within and outside government, they quickly advanced the military option as the only solution, even urging that Iraq be invaded before Afghanistan. President Bush's Manichean world view clicked with their 'good versus evil' rhetoric. By questioning the patriotism of those who do not share their opinions, they have appropriated the iconic Reagan heritage for their own ideological ends. The authors criticize National Security Advisor and current Secretary of State Condoleezza Rice for failing to reconcile the contradictory viewpoints of the Pentagon and the State Department. They assert that if Rice had asked the right questions in order to present the President with a consensus, the weakness of intelligence on Iraq would have surfaced.

Finally, Halper and Clarke inventory the damage done by neo-cons to U.S. interests. They maintain that the unilateral military approach, based on the "you're either with us or against us" principle, has completely isolated the United States from several important allies, forcing it to resort to bullying or corruption to garner support around the world. The rationalizations offered for the Iraq invasion, such as imaginary terrorist links or the weapons of mass destruction fiasco, have brought into question the integrity of the U.S. government. The deterioration of the security environment since the beginning of the "war against terror" shows that the neo-con agenda has only managed to make the world even more dangerous and the United States less capable of ensuring its security. The authors assert that terrorism cannot be eliminated exclusively by military force. History teaches us that terrorism withers only once social issues have been dealt with.

Readers who question the dominant position of the United States on the world stage will be disappointed by this book. However, *America Alone* does offer an interesting perspective on the current neo-con dominance in U.S. foreign policy.

Captain Pierre St-Amant, *who works for Director General Military Careers, has just completed a bachelor's degree as part of the Army's university training program and has begun a specialization toward a master's degree.*

DND photo SL2006-0184-12 by Master Corporal Charles Barber, SNMG1

The Canadian Naval Boarding Party from *HMCS Iroquois* approaches the Spanish Tanker SPS *Marques de la Eensenada*.

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol.7, nº 3, automne 2006

Défense nationale National Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La *Revue militaire canadienne* invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La *Revue militaire canadienne* s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La *Revue* accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations **ne doivent pas** être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la *Revue* sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du *Petit Robert* ou de l'*Oxford English Dictionary* et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Les notes ne doivent pas être intégrées par le logiciel de traitement de texte. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la *Revue* qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la *Revue militaire canadienne* l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la *Revue*.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la *Revue militaire canadienne*, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

Vol. 7, nº 3, automne 2006

TABLE DES MATIÈRES

Couverture
APPROACH TO VILLA GRANDE
Tableau du
major Charles Comfort
MCG 19710261-2131

HORS DE L'ENCEINTE : QUELQUES DÉFIS DU LEADERSHIP EN AFGHANISTAN

LES OPÉRATIONS DANS L'ESPACE AÉRIEN ET LA TRANSFORMATION EN AFGHANISTAN

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

AFGHANISTAN

6 HORS DE L'ENCEINTE : QUELQUES DÉFIS DU LEADERSHIP EN AFGHANISTAN
par le colonel Bernd Horn

15 LES OPÉRATIONS DANS L'ESPACE AÉRIEN ET LA TRANSFORMATION EN AFGHANISTAN
par la capitaine Linda A. Shrum

GENS D'AILLEURS

25 L'UTILITÉ DE PLACER HAÏTI SOUS TUTELLE INTERNATIONALE
par le major Michael T. Ward

35 LE PLAN DE COMMANDEMENT UNIFIÉ DES ÉTATS-UNIS
par le lieutenant-colonel Marcus Fielding, des forces terrestres australiennes

41 DE LA GUERRE FROIDE AUX FORCES EXPÉDITIONNAIRES : LES DÉFIS À RELEVER POUR LES FORCES ARMÉES ALLEMANDES
par le major J.P.F. Lepine

RÉVISION DES PRINCIPES DE GUERRE

51 DES PRINCIPES DE GUERRE POUR UNE ÈRE NOUVELLE
par David Harries

59 PLUS ÇA CHANGE, PLUS C'EST PAREIL : LES PRINCIPES DE LA GUERRE ET LA RÉVOLUTION DANS LES AFFAIRES MILITAIRES
par Robert S. Boila

HISTOIRE

63 LA PUISSANCE AÉRIENNE DE L'AVIATION ROYALE DU CANADA PENDANT LA GUERRE FROIDE : PAUL HELLYER ET LE CHOIX DU CHASSEUR CF-5 *FREEDOM FIGHTER*
par le major Ray Stouffer

75 « NOUS, CETTE POIGNÉE, CETTE HEUREUSE POIGNÉE D'HOMMES... » – LES OFFICIERS GÉNÉRAUX CANADIENS PENDANT LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE
par le major John R. Grodzinski

OPINIONS

88 AFGHANISTAN : DES ATTENTES RÉALISTES
par Louis A. Delvoie

91 « RETOUR AU FUTUR » : SOMMES-NOUS À LA VEILLE DU RENOUVEAU DE LA RÉSERVE AÉRIENNE?
par Allen English

94 COMMENTAIRE
par Martin Shadwick

96 CRITIQUES DE LIVRES

La *Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal* est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la *Revue militaire canadienne* ou celles d'un organisme du gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur en chef et en en attribuant la source à la *Revue*. La *Revue militaire canadienne* paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

RMC

Comment nous joindre

Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

L'UTILITÉ DE PLACER HAÏTI SOUS TUTELLE INTERNATIONALE

LE PLAN DE COMMANDEMENT UNIFIÉ DES ÉTATS-UNIS

DE LA GUERRE FROIDE AUX FORCES EXPÉDITIONNAIRES : LES DÉFIS À RELEVER POUR LES FORCES ARMÉES ALLEMANDES

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef

David L. Bashow

(613) 541-6000, poste 6148

Conseiller en rédaction

Guy Monette, Ph. D.

(613) 541-6000, poste 8074

Gérante de publication

Monica Muller

(613) 541-6000, poste 6837

Commentaire

Martin Shadwick

Production

Direction artistique SMA(AP) DMSC CS06-0288

Comité consultatif

Président

Major-général P. R. Hussey, Commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

J. A. Barrett, Ph. D., directeur de la Gestion de l'apprentissage, ACD

M. David L. Bashow, rédacteur en chef, *Revue militaire canadienne*

Le colonel Jim Cottingham, représentant du chef d'état-major de la Force aérienne

John Cowan, Ph. D, recteur du Collège militaire royal du Canada

Le capitaine de frégate E. Deslauriers, représentant du directeur de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le major Andrew Godefroy, représentant du directeur général du Développement des méthodes de combat de la Force terrestre

Le colonel Bernd Horn, directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, ACD

Le colonel M. D. Hodgson, directeur du Développement professionnel, ACD

Le lieutenant-colonel Marc Philippe, représentant du juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Le major Michael Boire
Le major Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph. D.
Le colonel Stephen Eyres
Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed
Le major John Grodzinski
David Hall, Ph. D.
Le capitaine de frégate Greg Hannah
Michael Hennessy, Ph. D.
Hamish Ion, Ph. D.
Phillippe Lagassé
L'adjudant-chef R. D. Lamothe
Le lieutenant-colonel David Last
Chris Madsen, Ph. D.
Sean Maloney, Ph. D.
Brian McKercher, Ph. D.
Paul Mitchell, Ph. D.
Le major (retr.) Jean Morin
Scot Robertson, Ph. D.
Stéphane Roussel, Ph. D.
Elinor Sloan, Ph. D.
Joel Sokolsky, Ph. D.
Le colonel (retr.) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] dans le renvoi indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la *Revue* rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

L'automne est de nouveau à nos portes et, avec lui, les feuilles mortes qu'il faut ramasser! Après avoir accompli cette tâche épuisante, installez-vous confortablement et détendez-vous avec le dernier numéro de notre revue. Les lecteurs intéressés auront remarqué que l'« index du chercheur », annoncé dans le numéro d'été, est maintenant pleinement fonctionnel. Tel que nous l'avons promis, ce catalogue contenant tous les textes publiés dans la *Revue militaire canadienne* depuis sa création, en 1999, est un outil évolutif qui sera régulièrement mis à jour. Nous croyons profondément que cet instrument de recherche sera très utile à nos lecteurs.

Nous ouvrons le présent numéro avec une série d'articles portant sur les opérations canadiennes en Afghanistan. Le directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes de l'Académie canadienne de la Défense, le colonel Bernd Horn, aborde le sujet en présentant le témoignage poignant d'un incident de kamikaze qui s'est produit récemment, pendant qu'il se trouvait dans la région de Kandahar. Cet incident illustre les multiples difficultés auxquelles font face nos troupes en mission dans cette région et souligne les nombreux défis et enjeux d'ordre tactique, opérationnel et stratégique qui se posent sur le plan du leadership. Vient ensuite l'article de la capitaine Linda Shrum, qui se penche sur certains des problèmes liés aux efforts de transformation de l'actuelle Force internationale d'assistance à la sécurité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en Afghanistan. L'auteure se préoccupe principalement des questions relatives au fratricide, à la liberté d'action du commandant tactique et aux mesures à prendre pour que les tâches tactiques ne viennent pas entraver les objectifs stratégiques. Lors de son déploiement au sein du quartier général de la Brigade multinationale de Kaboul, la capitaine Shrum a participé à la mise sur pied d'une cellule interarmées des opérations dans l'espace aérien tactique et tire de ses observations et de son expérience une étude sur les façons d'améliorer le contrôle opérationnel sur le plan tactique en assurant un caractère interarmées aux opérations aériennes.

Ensuite, de l'autre côté de la planète, un des nôtres, le major Michael Ward, Casque bleu chevronné et officier supérieur d'état-major au Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix à Ottawa, plaide de manière convaincante en faveur d'un régime international de tutelle en Haïti. Dans un souci de mieux comprendre les motifs et les méthodes de notre imposant voisin du sud, le lieutenant-colonel Marcus Fielding, ingénieur de l'armée australienne affecté aux États-Unis dans le cadre d'un programme d'échange, s'intéresse au plan de commandement unifié des États-Unis et tout particulièrement à son incidence sur les opérations d'une coalition formée de puissances amies et de forces militaires américaines. Après quoi, le major Pierre Lepine, officier de la force aérienne du Canada et analyste stratégique au ministère de la Défense de Berlin, relève les difficultés auxquelles se heurtent les forces armées allemandes (*Bundeswehr*), tandis que celles-ci tentent d'abandonner la structure d'une force statique pour adopter un nouveau concept de force expéditionnaire. Cette adaptation survient à une époque où l'Allemagne cherche à accroître sa visibilité dans la communauté internationale et tente de se dégager de la situation de semi-isolement diplomatique qu'elle s'était imposée après la Seconde Guerre mondiale.

Viennent ensuite deux articles qui reprennent les principes de guerre selon un point de vue quelque peu différent. D'après David Harries, même si ces principes, codifiés au XVIIe siècle, demeurent fondamentalement valides, la lutte contre le terrorisme menée à l'échelle mondiale a modifié la doctrine militaire. Par conséquent, le nouveau paradigme international de sécurité introduit par la mondialisation fait que ces principes méritent d'être revus. Puis, Robert Bolia, informaticien de la force aérienne américaine, examine pour sa part les principes traditionnels sous l'angle de la révolution qui s'opère actuellement dans les affaires militaires et des répercussions de certains concepts, notamment la guerre réseaucentrique et les opérations basées sur les effets.

Sous la rubrique historique, Ray Stouffer, officier de la logistique de la force aérienne qui se spécialise dans le transport tactique et stratégique et qui enseigne actuellement l'histoire au Collège militaire royal du Canada, expose les points de vue de l'ancien ministre de la Défense, Paul Hellyer, sur l'emploi de la puissance aérienne et la façon dont ces idées ont finalement influencé le choix du F-5 *Freedom Fighter* de Northrop comme chasseur d'appui aérien tactique pour le Canada dans les années 1960. Quant au major John Grodzinski, officier du corps blindé et professeur d'histoire au Collège militaire royal, il examine l'efficacité du commandement de formation, tel que l'exerçaient les officiers généraux canadiens ayant servi comme commandants d'unité durant la Première Guerre mondiale.

Nous vous présentons ensuite des articles d'opinion, en commençant par celui d'un ancien diplomate de carrière, Louis Delvoie, qui présente ce qu'il croit être des attentes réalistes pour le Canada en Afghanistan. Vient ensuite l'article de Allan English, Ph. D., qui propose des solutions pratiques et viables pour la restructuration de la réserve aérienne. La proposition de Allan repose en partie sur l'accessibilité à un bassin de travailleurs civils qualifiés, aptes à apporter une contribution valable aux forces canadiennes tout en perturbant le moins possible leur vie civile. Ensuite, Martin Shadwick donne une perspective des questions et mesures liées à la mobilité des forces canadiennes. Enfin, nous bouclons ce numéro par notre habituelle rubrique de critiques de livres rédigées à votre intention.

Bon. J'imagine que nous en arrivons à ce point... Depuis deux ans, je suis demeuré inopiné et me suis contenté, comme rédacteur en chef, de me servir de cette tribune pour présenter les articles et, à l'occasion, faire une remarque d'ordre administratif ou rendre hommage à un collègue récemment décédé. Mais voilà qu'un problème a fait surface, m'obligeant, en toute conscience, à ne plus maintenir la neutralité. Alors, voici...

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Cela n'est peut-être plus la mode aujourd'hui, mais je suis plutôt d'avis que toute société a besoin d'avoir des héros, et ce besoin est encore plus essentiel chez les forces armées. Notre planète est une communauté en évolution constante. Même le terme héros est utilisé abusivement, et la définition de ce qu'est réellement un geste héroïque semble semer la confusion. Cependant, le courage et l'honneur sont des vertus immuables. Heureusement, l'histoire militaire du Canada abonde d'illustrations exemplaires de ces deux vertus, modèles que nous devons chérir et imiter. Je soutiens en outre qu'il convient, de temps à autre, de rappeler à toute nation, notre grand pays inclus, que ses citoyens n'ont pas d'autre choix que de se battre, de revendiquer les valeurs auxquelles elle tient. Dans les années 1930 et 1940, le nazisme représentait une tache sombre sur l'humanité, et il fallait l'effacer par tous les moyens.

Les occasions de rendre un hommage approprié à nos anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale s'amenuisent à grande vitesse. Ayant cela à l'esprit et compte tenu du négativisme qui a surgi récemment concernant le bombardement offensif stratégique effectué pendant cette guerre, je crois que le moment est venu de dire un mot sur le bien-fondé de ce bombardement et sur les résultats qu'il a engendrés. Au fil du temps, divers intervenants, pour diverses raisons, ont dénigré cet effort d'envergure, marginalisant les aviateurs qui l'ont engagé, les diabolisant même parfois. Je maintiens toutefois que les résultats de cette offensive alliée ont considérablement contribué, directement et indirectement, à procurer la victoire aux Alliés, fait que la plupart des gens ne reconnaissent pas à sa juste valeur. Je crois aussi qu'il importe de comprendre que les décisions historiques et les agissements du passé ne peuvent être filtrés à travers les sensibilités qui ont cours en 2006. J'affirme de plus que l'on ne peut juger l'effort entrepris qu'en le plaçant dans le contexte de l'époque et en s'appuyant sur l'information et les éléments de planification qui existaient alors. La rétrospective permet, en somme, d'avoir toujours raison...

Le bombardement allié contre le III^e^ Reich et les autres pays de l'axe cadrait bien avec la stratégie de guerre périphérique générale de la Grande-Bretagne. C'était une offensive inattendue contre l'ennemi dès l'ouverture des hostilités, un signe montrant tant aux amis qu'aux ennemis que la Grande-Bretagne et les États du Commonwealth n'entendaient pas donner un pouce de terrain aux régimes totalitaires. Le bombardement a ouvert une sorte de deuxième front pour les « pauvres » forces soviétiques assiégées, à un moment où aucun autre engagement, par exemple une campagne terrestre anticipée, ne pouvait être initié. Les lecteurs doivent retenir que cette question était particulièrement pertinente, du fait que, depuis le début des années 1940, on se rappelait avec beaucoup de peine le carnage généralisé qui a marqué le front occidental de 1914-1917. Même si, pendant les douze mois qui ont précédé les événements, le déroulement de la guerre s'était avéré plus fluide et dynamique, il fallait éviter à tout prix une nouvelle situation engageant un très grand nombre de forces terrestres dans une bataille sanglante sans issue. Or, les Soviétiques démarchaient avec acharnement pour obtenir un certain soulagement offensif; même les Américains, qui avaient accepté d'accorder la priorité à l'Allemagne sur le plan militaire, avaient particulièrement hâte d'en terminer avec la guerre en Europe afin de tourner le gros des efforts alliés contre les Japonais dans le Pacifique. Des pressions considérables s'exerçaient pour que l'on « précipite » l'invasion du nord de l'Europe, et ce, bien avant que la Grande-Bretagne et les États du Commonwealth ne se sentent en mesure de prendre part à une telle entreprise. Le bombardement représente donc, à plusieurs égards, la manifestation ultime d'une stratégie de « guérilla », caractérisée par une attaque contre un secteur important de l'ennemi, par exemple son potentiel industriel, lorsqu'une confrontation massive et directe n'était toujours pas une option viable.

Le bombardement a en outre visiblement détruit l'infrastructure économique et industrielle de l'ennemi, obligeant ce dernier à décentraliser ses industries de la guerre. Une telle décentralisation lui a coûté un nombre extraordinaire de ressources (entraînant des conséquences très lourdes) et a eu pour effet de tenir occupées de vastes quantités de ressources humaines et matérielles juste pour confronter la menace. L'offensive a poussé les nazis à déclencher des ripostes massives et essentiellement futiles, tels que leurs programmes V-1 et V-2, sans faire grand cas des initiatives gagnantes, comme les programmes de chasseurs à réaction et de roquettes sur lesquels ils auraient dû concentrer immédiatement leur attention. La décentralisation a produit des inefficacités colossales, en plus d'exercer des contraintes énormes sur un réseau de transport déjà chargé et vulnérable. La situation a été exacerbée par le fait que cette décision stratégique avait des répercussions sur la demande de produits pétroliers, surtout lorsque les Alliés ont commencé à considérer le pétrole comme une cible prioritaire de leurs opérations en 1944. Le bombardement a aussi obligé les nazis à accorder une importance moindre à certaines initiatives vraiment inquiétantes qui, pour eux, étaient prometteuses. Il s'agissait notamment de leurs programmes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que de la production rapide d'une nouvelle gamme de U-Boot. Le bâtiment de type XXI, en particulier, était adapté pour circuler en mer et aurait, à ce titre, pu infliger des pertes supplémentaires aux Alliés dans les voies navigables s'il avait été déployé avant la fin de la guerre en Europe. Enfin, l'offensive alliée a facilité l'invasion de l'Allemagne par le nord de l'Europe en 1944, étant donné qu'elle avait détruit les défenses aériennes, les ressources pétrolières et le réseau de transport de l'ennemi.

Les critiques du bombardement continuent d'affirmer que l'effet de l'offensive a été négligeable avant les dernières phases de la guerre. Ce qu'ils oublient, c'est que, sur les ordres de Hitler, l'économie de l'Allemagne, notamment son secteur industriel, fonctionnait au ralenti, jusqu'au moment où le pays a déclenché une « guerre totale », de nuit comme de jour, après la défaite cuisante essuyée à Stalingrad au début de l'année 1943. Cette période coïncide avec l'amorce des opérations de bombardement anglo-américaines. On éprouve des frissons rien qu'à penser à ce que les Allemands auraient pu faire s'ils n'avaient pas été contraints de réagir à la menace de bombardement et s'ils avaient eu le champ libre pour utiliser et contrôler leurs installations industrielles et avoir un accès illimité à leurs réseaux de transport.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

La campagne alliée a aussi facilité la pose de mines dans la région occidentale de la mer Baltique, poussant les Allemands à mener des opérations presque exclusivement à partir de l'est et les obligeant à monter 40 divisions pour protéger l'enclave de Courlande, à l'ouest de la Lettonie, le golfe de Danzig et l'est de la Prusse pendant les derniers mois de la pénétration soviétique. À la fin, le tiers des forces disponibles devait demeurer sur place pour tenter de repousser l'armée rouge, et ces forces n'ont apporté aucune contribution concrète à la défense ultime de la patrie allemande.

Il ne fait aucun doute que le bombardement a causé de très nombreuses pertes parmi la population civile. Je maintiens que près de 593 000 civils ont perdu la vie dans le seul Reich de la grande Allemagne, dont 410 000 civils allemands, 23 000 policiers non militaires et civils rattachés aux forces armées allemandes, 32 000 étrangers et prisonniers de guerre et 128 000 personnes déplacées. Ces chiffres sont bien entendu importants, mais ils sont minimes lorsqu'on les compare au génocide que les Allemands et leurs mandataires ont commis contre les populations d'Europe et d'Eurasie. En revanche, les bombardements aériens de la guerre ont causé, à la Grande-Bretagne uniquement, environ 65 000 pertes de vie civiles, dont 43 000 pendant la campagne éclair de 1940-1941. Si les pertes britanniques sont aussi limitées, c'est parce que l'offensive de bombardement allié a obligé les Allemands à se concentrer sur la production de moyens défensifs, comme les chasseurs, ce qui les a empêchés de présenter, vers la fin de la guerre, une force crédible de bombardement stratégique de longue portée. C'est aussi parce le bombardement des installations industrielles, effectué de 1943 à 1945, a substantiellement réduit l'efficacité du programme des engins V-1 et V-2 et, du coup, les pertes civiles. Soyons cependant très clairs : il existe de nombreux faits qui prouvent hors de tout doute que l'Allemagne n'hésiterait aucunement pas à réduire la Grande-Bretagne en poussière par des bombardements si elle en avait les moyens.

On ne peut nier que les aviateurs anglo-américains ont subi de lourdes pertes durant la campagne de bombardement : 81 000 d'entre eux ont péri avec 18 000 appareils, toutes circonstances confondues. Quant au Bomber Command, il a essuyé la perte de 55 573 aviateurs et de 12 330 appareils, dont 8 655 en Allemagne, en Italie et dans l'Europe occupée. Pour le Canada, les pertes se chiffrent à 10 500 membres de la force aérienne et autres Canadiens servant dans l'Aviation royale du Canada.

Hormis les questions d'éthique, même les Allemands ont toujours reconnu que la politique de bombardement, telle qu'elle a été appliquée pendant la Seconde Guerre mondiale, avait un fondement entièrement juridique. En fait, ce n'est que depuis août 1948 que cela constitue un acte illégal, à la suite de la signature, à Stockholm, de la convention de la Croix-Rouge pour la protection des civils pendant la guerre. En réalité, ce n'est que des décennies plus tard que l'initiative a été ratifiée et acceptée intégralement.

Les pertes civiles, comptant irréfutablement bon nombre d'innocentes victimes, étaient le produit incontournable de la campagne de bombardement, dont le mandat partiel et explicite était de déloger la population industrielle active de l'ennemi et de briser son désir de faire la guerre. En effet, dès 1943, Sir Arthur Harris a déclaré publiquement que « l'objectif du Bomber Command sera de détruire graduellement et de déloger l'infrastructure militaire, industrielle et économique de l'Allemagne, minant ainsi le moral des Allemands, au point d'affaiblir irréversiblement leur capacité à offrir une quelconque résistance armée. » Les lecteurs doivent savoir que, même si le mandat n'a pas stipulé la tuerie délibérée des travailleurs allemands, il a quand même prévu des dommages collatéraux. La destruction des lieux résidentiels avait pour but d'empêcher dans la mesure du possible que la force vive du pays puisse continuer de travailler. D'autres pertes sont inévitablement attribuables à l'habitude, chez les Occidentaux, de construire des complexes industriels à l'intérieur des zones résidentielles ou de créer des zones résidentielles à proximité des installations industrielles. À cela s'ajoute le fait que le Bomber Command, à l'époque de la Seconde Guerre mondiale, était un « instrument arrondi », disposant de peu de ressources de précision spécialisées. Même à son sommet technologique, le commandement n'avait pas les moyens de précision qui sont aujourd'hui présents dans la plupart des plateformes. Bref, les dommages collatéraux civils ont été jugés un produit nécessaire des bombardements.

Les critiques de la campagne affirment, faussement, que les gouvernements alliés présentaient à leurs citoyens un compte rendu « amélioré » des opérations de bombardement. En réalité, des enquêtes d'opinion et même des affiches de l'époque confirment que les populations étaient tenues informées des bombardements intentionnels menés contre les villes industrielles allemandes et que ces opérations bénéficiaient d'un large appui des citoyens.

En résumé, le bombardement était une offensive directe contre l'ennemi. Il a créé un deuxième front, qui a détourné les ressources de la campagne que menaient les Soviétiques dans l'est, et a privé les grandes opérations de combat allemandes de vastes quantités de ressources matérielles et humaines. Il a causé la destruction visible de l'infrastructure industrielle de l'Allemagne et a facilité l'invasion massive terrestre du nord de l'Europe en 1944, en anéantissant les défenses aériennes, les ressources pétrolières et le réseau de transport de ce pays, une invasion survenue à un moment jugé propice et réaliste par les Alliés.

Voilà. J'ai dit mon mot et j'attends vos réactions. Je vous souhaite une agréable lecture.

David L. Bashow
Rédacteur en chef

Photo YA310188, de Sylvia Pecota

Une patrouille dans la province de Kandahar, au sud de l'Afghanistan.

HORS DE L'ENCEINTE : QUELQUES DÉFIS DU LEADERSHIP EN AFGHANISTAN

par le colonel Bernd Horn

Le convoi de trois véhicules quitte le bâtiment du quartier général de la Force opérationnelle en Afghanistan, presque invisible dans le tourbillon habituel des gens, des voitures et des camions qui se pressent dans le périmètre de l'aéroport de Kandahar. Les membres du convoi, pourtant, sont tendus – ils doivent sortir de l'enceinte. Peu avant, le commandant du convoi a donné à sa section et aux passagers des ordres sur la manœuvre d'action immédiate en cas de contact ainsi que des instructions sur l'emplacement des munitions et des armes supplémentaires. L'atmosphère chargée et le sérieux de ce qui va se produire ne font aucun doute : ces soldats savent qu'ils sont en guerre.

Le convoi, formé d'un véhicule blindé léger VBL III *de 17 tonnes pour le transport des troupes, d'une jeep* G-Wagen *de contre-mesures électroniques et d'un véhicule blindé polyvalent* Bison*, passe la barrière bien gardée pour s'engager dans une zone relativement peu protégée, sous le contrôle de l'armée nationale afghane. Tandis que les véhicules longent une grande berme, les passagers chargent leurs armes. Ici, le manque de vigilance, ne serait-ce que quelques secondes, peut, littéralement, être une question de vie ou de mort.*

Dans un rugissement, les véhicules filent sur le chemin de terre, et le nuage de poussière soulevé par les véhicules de tête fouette la peau exposée. Par le poste émetteur, le commandant prépare ses soldats à l'étape suivante : « OK, restez sur vos gardes quand on va s'engager sur la route principale. Surveillez vos angles, gardez l'œil sur nos arrières. » Le convoi passe lentement le poste de contrôle de l'armée nationale afghane et s'engage sur la fameuse route 4, qui mène à la ville de Kandahar. Une fois encore, il devra traverser la périlleuse « allée des explosifs improvisés ».

En face de l'intersection, dans un stationnement en terre battue, de nombreux Afghans observent les véhicules qui empruntent la route pavée. Certains sont seuls; d'autres, en petits groupes. D'autres encore sont assis dans leur auto. Aucun ne semble être là pour une raison particulière. Aucun ne semble menaçant. Au moins un d'entre eux parle au téléphone cellulaire. Au premier abord, tout semble indiquer qu'il s'agit simplement d'un lieu de rencontre local. Mais hors de l'enceinte, les apparences sont souvent trompeuses.

Dès que les pneus touchent l'asphalte, le convoi se met à filer à vive allure. Les véhicules militaires, l'énorme VBL III *en tête, roulent dans un grondement sourd au milieu de la chaussée, acculant sur l'accotement les véhicules qui arrivent en sens inverse. Cette conduite agressive s'impose devant la menace d'une attaque à l'engin explosif improvisé. Ce type d'engin est plus meurtrier quand les véhicules roulent près de l'accotement. La distance compte, et quelques pieds à peine peuvent faire toute la différence.*

Bernd Horn, Ph. D., *officier d'infanterie, est actuellement directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, qui relève de l'Académie canadienne de la Défense à Kingston, en Ontario.*

Les sentinelles, attentives à tout ce qui les entoure, sont littéralement bombardées par un kaléidoscope de contrastes. C'est une contrée dénudée, désolée et aride mais d'une étrange beauté. Ce même contraste s'observe également dans l'attitude de la population locale. Les vieillards jettent à peine un coup d'œil sur le convoi ou l'ignorent complètement, comme s'il n'existait pas. Ils semblent incarner un stoïcisme fait de douce résistance et de patience, qui donne l'impression que tout cela finira aussi par passer. Les enfants, comme toujours, ajoutent une touche d'insouciante exubérance et accourent en groupes vers la route pour saluer les troupes. En revanche, les jeunes et les hommes d'âge moyen observent le convoi avec une hostilité et un ressentiment à peine dissimulés.

« Les sentinelles, attentives à tout ce qui les entoure, sont littéralement bombardées par un kaléidoscope de contrastes. »

Le regard des soldats, néanmoins, continue de balayer la population locale. Pendant que le convoi roule à toute vitesse, les soldats en alerte scrutent attentivement le paysage, et le bord de la route, pour détecter toute menace potentielle. Leur tâche est énorme. La région est montagneuse, rude et ponctuée de villages et de huttes en boue séchée qui peuvent abriter des centaines d'agresseurs. Dans les champs, des paysans s'activent sur des petits lopins d'une terre qui semble bien trop aride pour soutenir toute forme de culture, et pourtant ils y travaillent. Ailleurs, des bergers gardent des troupeaux de moutons, des hommes s'occupent de leurs chameaux et presque partout des gens sont simplement là, immobiles à regarder ou marchant sur la route. Il est très difficile pour les troupes de repérer un attaquant potentiel quand le convoi passe en trombe.

La surveillance de la route elle-même est tout aussi ardue. Les débris et les déchets jonchent la chaussée. Morceaux de métal, épaves de voiture, tas de briques, de pierres ou de terre, ordures diverses – tout peut cacher un engin explosif improvisé meurtrier. De plus, des voitures sont stationnées le long de la route. Certaines sont en réparation, d'autres sont simplement abandonnées. Et puis, il y a la circulation. Des autos et des camions de toute taille et plus ou moins déglingués roulent dans les deux directions. Dans ce grouillement dense, il est presque impossible de distinguer les ennemis des alliés. Bref, la menace est à la fois extrême et inexistante. Qu'est-ce qu'une menace et qu'est-ce que la simple réalité de la vie dans un pays démuni du tiers-monde?

Le convoi continue de progresser dans ce décor ambigu, incertain et meurtrier. « OK, attention », crie le commandant du véhicule sur le poste émetteur. « C'est ici qu'on a été attaqués l'autre soir. » Il fait référence à une embuscade manquée survenue l'avant-veille : un convoi semblable a été la cible d'un engin explosif improvisé, qui, heureusement, a raté les véhicules en détonant trop tôt. Cependant, les rebelles ont poursuivi leur attaque par des tirs de grenades propulsées par fusée et des tirs d'armes automatiques, ratant de près les véhicules.

Le convoi traverse le site dans un silence absolu, et pourtant le sentiment collectif de soulagement est palpable. Il passe ensuite à travers un défilement, deux affleurements montagneux qui dominent la route et offrent à d'éventuels assaillants abri et protection. La région compte plusieurs villages où les insurgés en retraite peuvent facilement se cacher dans l'anonymat le plus complet. Une lueur d'espoir pointe cependant dans cette contrée grise et morne. À la porte d'une hutte en boue séchée, une femme complètement dissimulée sous sa burka salue le convoi avec enthousiasme. Les vétérans qui ont effectué des patrouilles à pied à Kaboul lors de missions antérieures racontent souvent des histoires de femmes qui, sans s'arrêter, tourner la tête ni attirer autrement l'attention, remercient les soldats sur leur passage. Ce simple geste fait sourire pour un instant quelques membres du convoi. C'est une humble confirmation de l'importance de l'opération dans la vie de ces gens.

Devant le convoi s'étale une contrée chargée de menaces. Des « camions à clochettes[1] » peinent dans une montée, tandis qu'un gros camion de dix tonnes est arrêté sur la

Photo YA310004 de Sylvia Pecota

Toujours vigilant. Une équipe de sécurité surveille le voisinage d'un œil alerte pendant qu'elle fait un arrêt dans la province de Kandahar, au sud de l'Afghanistan.

« Au point de vue tactique, l'Afghanistan pose un certain nombre de défis sur le plan du leadership. »

route. Ses occupants tentent apparemment d'arrimer une cargaison chancelante. De nouveau, le paysage se peuple de villages, de maisons et d'activité. Au moment où le convoi s'engage à gauche pour dépasser les véhicules trop lents, le monde bascule dans le surréalisme. Une grosse boule de feu orange fait soudainement éruption et s'élève dans les airs, engloutissant presque toute la route. L'explosion est étrangement assourdie, marquée d'un « krrummpp » à peine audible. La boule de feu cède rapidement la place à une épaisse fumée noire et à une onde de choc. Saisissant l'occasion qui s'est présentée lorsque le VBL III *a tenté de dépasser les véhicules trop lents, un kamikaze, au volant d'une berline Toyota chargée de munitions d'artillerie héritées de l'ancien bloc soviétique et branchées à un détonateur, a débouché derrière le camion. Une fois arrivé à la hauteur du véhicule blindé, le kamikaze a fait sauter sa funeste cargaison.*

Engloutis dans la fumée et les débris, les conducteurs du G-Wagen *et du* Bison, *qui se trouvaient alors à une distance de 30 à 60 mètres du point d'impact, ont réagi instinctivement. Les deux véhicules ont fait une embardée vers la gauche pour éviter le cratère puis ont repris la ligne droite dans l'épaisse fumée. Une fois les véhicules hors de la zone d'embuscade, un cordon est rapidement établi. Moins d'une minute aura suffi pour évaluer la situation. Le véhicule de l'attentat suicide gît en deux tas distincts de très petits morceaux de métal tordu dispersés sur la route. L'explosion a frappé le VBL presque de plein fouet, mais le conducteur est parvenu à manœuvrer le véhicule hors du site d'embuscade. Tous attendent, inquiets, le SITREP (compte rendu de situation) pour savoir si l'explosion a fait des victimes. Par miracle, un seul blessé, mais grièvement touché.*

Le VBL III *a bien fait son travail. Malgré les dommages importants qu'il a essuyés, il a protégé ses passagers. C'est le chef d'équipage qui a subi des blessures graves, plus précisément à son bras, qui émergeait de la tourelle la plus exposée à la déflagration.*

Une fois le périmètre de sécurité établi, l'équipage du Bison *vient en aide à la victime. Ses membres débarquent, transportent rapidement le soldat blessé à l'arrière du véhicule et lui prodiguent les premiers soins. On le ramène ensuite d'urgence au terrain d'aviation. Plusieurs sont encore saisis : c'est la première fois qu'ils assistent vraiment au carnage de la guerre, qu'ils voient un camarade mutilé gisant dans son sang, hideusement blessé et geignant de douleur. Tous réagissent comme ils ont été entraînés à le faire. Tous les doutes qu'ils auraient pu avoir quant à leur engagement dans un conflit se dissipent rapidement. En fait, ce n'est là qu'un incident grave de combat parmi tant d'autres qui ont fait des victimes, morts et blessés au cours d'une période de trois jours.*

« La participation des forces du pays hôte à ces efforts est évidemment essentielle au succès de toute campagne anti-insurrectionnelle. »

Cet incident, à sa mesure, illustre la complexité de la situation à laquelle font face quotidiennement nos troupes en Afghanistan. Chaque jour, ces soldats doivent s'armer de courage pour composer avec un milieu complexe, chaotique, ambigu et meurtrier. Comme en témoigneront bon nombre de ceux qui ont servi en Afghanistan, quiconque se hasarde hors de l'enceinte court le risque de ne pas y revenir. De toute évidence, la campagne afghane présente de nombreux défis et enjeux d'ordre tactique, opérationnel et stratégique sur le plan du leadership. Nous ne prétendons pas faire ici une analyse complète de la situation, mais plutôt engager le dialogue et une démarche intellectuelle pour trouver tous les moyens possibles d'aider nos soldats qui sont déployés là-bas.

Les défis d'ordre tactique

Au point de vue tactique, l'Afghanistan pose un certain nombre de défis sur le plan du leadership. Les commandants de première ligne doivent soutenir le moral des troupes, motiver leurs soldats sans relâche et maintenir leur esprit combatif dans un contexte à la fois complexe et meurtrier. Comme dans la plupart des conflits, et tout particulièrement dans une guerre de quatrième génération (G4G)[2], l'« action » se caractérise souvent par de longues périodes de solitude et d'ennui, entrecoupées par l'exécution de tâches fastidieuses et répétitives. Par ailleurs, le milieu hostile ainsi que les obstacles culturels et linguistiques empêchent les troupes d'avoir des interactions ouvertes et quotidiennes avec la population locale. Par conséquent, mis à part les opérations elles-mêmes, les soldats demeurent retranchés, confinés dans un campement bien clos.

Pour exacerber la situation, l'action, quand elle se produit, prend généralement la forme d'offensives fugaces : engin explosif improvisé, attentat suicide ou embuscade éclair. L'attaque survient, fait des ravages et laisse dans son sillage destruction, morts et blessés, souvent sans que quiconque n'ait aperçu l'ennemi ou tiré un coup de riposte. L'initiative semble être entièrement du ressort des attaquants. Ce sont eux qui décident du lieu, du moment, de la méthode et de la cible de leurs actes. Dans ces circonstances, la réponse de la coalition s'avère souvent d'un caractère strictement réactif. L'incapacité de riposter peut entraîner un sentiment d'impuissance chez les soldats – de frustration aussi, de peur, de vacuité, voire de désespoir. Le défi du leadership, qui consiste à garder le cap sur l'objectif et la mission et à conserver l'initiative générale durant la campagne, est immense et d'une importance critique.

En plus de stimuler le moral des troupes, le leader doit s'assurer que les soldats maintiennent une image propre et un comportement sain à l'égard de la population locale. On admet depuis longtemps que la culture est à la sédition ce que le terrain est à la guerre classique motorisée. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, dans le contexte actuel, il est parfois difficile de surmonter l'obstacle de la culture. En outre, la colère et

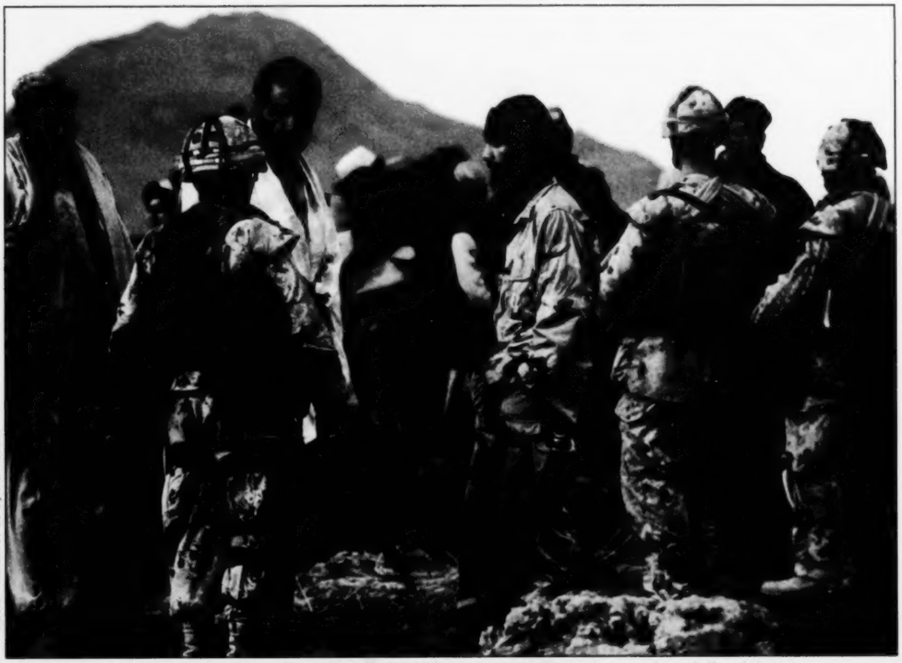


Photo YA310079, de Sylvia Pecota

Gagner la confiance du peuple. Des soldats canadiens s'entretiennent avec des civils afghans.

le sentiment d'avoir été trahis ne sont pas inhabituels chez les soldats qui subissent des attaques. Ces soldats croient profondément que leur présence en Afghanistan a pour but d'aider les Afghans à créer une société meilleure. Et pourtant ils sont continuellement attaqués par des adversaires invisibles qui semblent circuler aisément dans cette société même que les soldats cherchent à améliorer et à protéger.

La nature du conflit alimente une spirale d'antagonisme. Il s'agit essentiellement d'un cercle vicieux. Les forces de la coalition, sans cesse la cible d'engins explosifs improvisés et d'attentats suicides, n'ont d'autre choix que d'assurer leur propre protection en prenant les mesures qui s'imposent. Mais cela a un prix. Les convois qui roulent à toute vitesse au milieu de la route forcent les véhicules des Afghans sur l'accotement. En repoussant physiquement la circulation hors de leur chemin ou en menaçant par des armes les conducteurs de véhicules qui suivent de trop près le convoi, en faisant des dommages collatéraux pendant les ripostes aux attaques dont ils sont la cible ou pendant les opérations défensives ou offensives, les troupes risquent d'aliéner la population afghane. Par conséquent, il y a un coût à payer pour chaque geste posé contre la population, peu importe la justification. Les actions des forces coalisées pourraient amener les Afghans à soutenir les talibans, ou du moins à fermer les yeux sur les activités de ces derniers. Toutefois, ne rien faire et continuer de subir des attaques sans riposter peut nourrir la désillusion des troupes. De plus, l'appui populaire de ce conflit pourrait s'éroder si les Canadiens ont l'impression que leurs soldats sont exposés à des dangers sans avoir la capacité de prendre les mesures nécessaires pour se défendre. Enfin, le soutien du nouveau gouvernement national afghan est tributaire de la capacité de créer un milieu de vie sûr pour la population locale.

Au bout du compte, il s'agit d'établir un équilibre délicat. On doit agir sous une forme ou une autre pour ne pas laisser l'initiative aux rebelles. Les Afghans, nos soldats et tout particulièrement le public canadien doivent tous être convaincus des succès qui se remportent sur les lignes de front. Tous veulent – et doivent – voir les progrès qui justifient les sacrifices et les dépenses, en vies humaines et en argent, que le pays engage.

Cette réalité met en relief un autre grand défi sur le plan du leadership : la démonstration de l'efficacité d'un champ de bataille intégré. Les ripostes anti-insurrectionnelles réussies relèvent tout autant de la situation et des questions politiques et économiques que de l'intervention militaire. La sécurité est fondamentalement et incontestablement la clé de la réussite. Cependant, l'action militaire permettant d'assurer la sécurité sera un combat difficile sans les progrès politiques et économiques associés. Cela signifie que les leaders tactiques et leurs subordonnés doivent apprendre à communiquer, à coopérer et à travailler au quotidien avec les effectifs non militaires, notamment les représentants de divers ministères, dont Affaires étrangères Canada, l'Agence canadienne de développement international, la Gendarmerie royale du Canada, de même qu'avec des organisations non gouvernementales.

C'est quelquefois un défi plus grand qu'il n'y paraît de prime abord. Ces organismes ont des motivations et des missions bien distinctes, des cultures contradictoires et des principes opérationnels différents. Ils ne sont généralement pas habitués aux manières directes ou à la structure de commandement des militaires. De plus, ironiquement, ils sont souvent moins souples et tendent à être plus bureaucratiques et plus prudents vis-à-vis du risque que ne le sont les forces armées. Les mécanismes d'approbation, les communications et les méthodes organisationnelles varient d'un organisme à l'autre, et on doit faire preuve de patience et de tolérance dans les rapports avec ces organisations. La méthode intégrée peut, sans aucun doute, poser des défis sur le plan du leadership, défis qu'on ne doit pas négliger. L'ensemble du personnel militaire et civil doit rapidement prendre conscience que, dans l'effort anti-insurrectionnel, le succès dépend d'une approche militaire-civile intégrée.

L'un des éléments fondamentaux de cette approche intégrée du leadership tactique consiste à améliorer les relations de travail avec les forces du pays hôte. Après tout, les opérations anti-insurrectionnelles sont des interventions

MDN, photo VBIED 009, prise le 15 janvier 2006 par le sergent G.G. Kean, Service d'imagerie du Groupe opérationnel interarmées Afghanistan

Les suites d'un geste de kamikaze.

locales et elles dépendent à ce titre de l'exercice des pouvoirs policiers et d'une gouvernance efficace[3]. Ces conditions préalables peuvent présenter des défis de taille. Tout d'abord, les différences linguistiques et culturelles peuvent constituer des obstacles. S'ajoute à ce problème considérable la question de la fiabilité. L'armée et les forces policières du pays hôte sont-elles fidèles au gouvernement et à la coalition? Peut-on leur faire confiance? Par ailleurs, leur entraînement et leur équipement souvent inadéquats compromettent leur efficacité, encore plus lorsque leur loyauté est douteuse. Enfin, le tribalisme afghan est étranger aux Canadiens et peut même paraître choquant.

Malgré toutes ces observations critiques, les efforts considérables qui doivent être déployés pour former un appareil de sécurité afghan professionnel nécessiteront la collaboration efficace de toutes les parties intéressées, et cela, sur une longue période de temps. La participation des forces du pays hôte à ces efforts est évidemment essentielle au succès de toute campagne anti-insurrectionnelle. C'est pourquoi l'établissement de rapports étroits, interactifs et utiles avec l'ensemble des acteurs dans le nouveau contexte de sécurité constitue une initiative importante que devront mettre en œuvre les leaders tactiques s'ils veulent assurer le succès de l'approche 3D (défense, diplomatie et développement) dont dépend la réussite ultime de la mission.

Les commandants tactiques doivent également relever un autre défi en matière de leadership, celui de veiller à ce que toutes les troupes maintiennent une attitude appropriée vis-à-vis du combat. Ce défi comporte plusieurs dimensions. Tout d'abord, les soldats doivent être capables d'intervenir dans un champ de bataille ambigu, chaotique, instable et en évolution rapide. De plus, ils doivent pouvoir adopter un mode de pensée non traditionnel et non occidental et envisager les choses du point de vue de l'ennemi. Les leaders et leurs subalternes doivent aussi être capables de confronter sans discontinuité toutes les situations de conflit; essentiellement, ils doivent pouvoir mener la « guerre à trois volets », c'est-à-dire être capables de passer des opérations humanitaires, de soutien de la paix ou de stabilisation à des combats de haute intensité et de moyenne envergure, potentiellement au cours d'une même journée et dans une même zone d'opérations[4].

Autre dimension de l'attitude vis-à-vis du combat : avoir connaissance des « leviers » qui peuvent conditionner les objectifs militaires, économiques et politiques et en faciliter la réalisation. Dans les G4G, la puissance de combat cinétique ne représente pas toujours l'arme ou l'outil le plus efficace. Les leaders doivent s'assurer que leurs effectifs comprennent que l'argent, les médicaments, le carburant, la nourriture, l'accès à l'éducation, les possibilités d'emploi, les travaux publics, le respect et, surtout, l'information sont autant de facteurs importants dans la réalisation de la mission. Ces outils non cinétiques et non militaires constituent des multiplicateurs de force qui peuvent radicalement changer le contexte de menace et l'efficacité des rebelles.

Le dernier élément d'une bonne attitude à l'égard du combat consiste à comprendre la portée de la mission et des responsabilités du soldat quant à l'exécution de l'opération. Les commandants sur le terrain s'acharnent à répéter que ce n'est pas tout le monde, dans le théâtre d'opérations ou au pays, qui saisit pleinement la portée du conflit. Il ne s'agit pas d'une opération de soutien de la paix mais bien d'une zone de combat mortelle. Quelques simples anecdotes illustrent l'attitude « puritaine » des Canadiens et l'esprit de confiance de la population. Ainsi, lorsqu'un Afghan a été surpris en train de prendre des photos à l'aéroport de Kandahar, un militaire canadien a insisté pour que l'homme récupère son appareil, fort coûteux. L'idée que le photographe puisse espionner, peu importe le motif, et transmettre des renseignements à l'ennemi n'a pas effleuré l'esprit de ce militaire. Lors d'un incident plus grave, une patrouille canadienne de coopération civilo-militaire ne s'est pas aperçue que les hôtes avaient évacué les enfants du lieu de rencontre. Après quoi, elle a été attaquée. Les membres de la patrouille ont par la suite avoué qu'ils n'avaient rien vu venir. Pourtant, s'ils n'avaient pas été aussi confiants, ils auraient été plus sensibles au changement d'atmosphère – le malaise des aînés, les mouvements de foule, les changements

de position ou de composition du groupe (par exemple, le départ des femmes et des enfants). À l'autre extrémité du spectre, on trouve la manifestation d'une mentalité de garnison. Au moment d'un changement de quart, un soldat américain de garde depuis 2 h a refusé de quitter son poste avant l'arrivée de la relève. Il semblait comprendre l'importance et l'ampleur de ses responsabilités. Le militaire canadien en poste, quant à lui, s'en inquiétait peu; il a simplement annoncé : « Je pars, mon quart est terminé. » Ce militaire semble être resté dans l'esprit d'une campagne en temps de paix, ce qui l'a empêché de saisir la pleine mesure des responsabilités et des conséquences rattachées aux tours de garde.

> « Néanmoins, gagner la confiance de la population est un processus à la fois long et difficile. »

Une attitude et un état d'esprit appropriés sont cruciaux si l'on veut réduire les pertes et réussir la mission. Les leaders et les soldats peuvent ainsi se concentrer sur les opérations et les mener efficacement, réduire les risques quand cela est possible, sans toutefois compromettre la mission. Bref, une bonne disposition éclaire tout ce que les troupes font; toutes les actions sont dirigées sur un objectif, vers un but précis qui conduit à l'exécution du plan de campagne. Souvent, la fin poursuivie n'est pas d'ordre militaire; elle est plutôt politique : la création d'un milieu sûr, l'établissement de liens de confiance ou l'appui au nouveau gouvernement national. Les leaders tactiques jouent donc un rôle essentiel au succès de la mission. C'est à eux qu'incombe la tâche herculéenne d'assurer l'équilibre des défis que nous avons énoncés et d'accomplir le travail qui leur a été confié.

Les défis d'ordre opérationnel

Les défis du leadership ne s'arrêtent pas là. Pour réussir, les leaders tactiques doivent pouvoir compter sur l'orientation et le soutien des échelons opérationnels. De fait, c'est à l'échelon opérationnel que se réalisent les objectifs stratégiques, ou les fins visées, grâce à une utilisation tactique judicieuse des forces, conformément à un plan de campagne soigneusement conçu et planifié. Les leaders opérationnels sont conscients du fait que le plan de campagne s'étendra, dans le temps comme dans l'espace, bien au-delà de ce qui se vit au point de vue tactique. Ces commandants doivent faire preuve de tolérance devant l'ambiguïté et concentrer tous les efforts sur l'état opérationnel final. Fondamentalement, le plan de campagne énonce les concepts opérationnels (c'est-à-dire les « voies »), qui sont ensuite traduits en interventions tactiques (c'est-à-dire les « moyens ») permettant d'atteindre les objectifs fixés. L'un des principaux défis qui se posent au leader opérationnel consiste donc à faire en sorte que les actions des commandants subordonnés contribuent au règlement du conflit. Au bout du compte, il serait futile d'effectuer des patrouilles, des raids ou des opérations de ratissage sans tenir compte d'un plan plus vaste, du contexte politique ou d'un but précis. En fait, les solutions cinétiques que privilégient de nombreux commandants ne sont pas toujours bien adaptées à la G4G.

Le leader opérationnel doit, avant tout, veiller à ce que l'ensemble des effectifs comprennent bien la nature de la G4G et, plus précisément, la nature de la rébellion qui sévit actuellement en Afghanistan. En règle générale, la résolution des questions politiques et économiques est nettement plus importante pour l'atteinte des objectifs que ne le sont les interventions strictement militaires. Les patrouilles et les opérations de ratissage dans les montagnes, peu importe le nombre, ne permettront jamais à elles seules de trouver des emplois utiles aux jeunes chômeurs désillusionnés du pays, qui constituent un bassin illimité d'insurgés potentiels.

MDN, photo VBIED 246, prise le 15 janvier 2006 par le sergent G.G. Kean, Service d'imagerie du Groupe opérationnel interarmées Afghanistan

Des agents de la police locale collaborent avec des représentants canadiens à la suite d'un attentat suicide survenu à Kandahar.

Par conséquent, une approche efficace intégrée représente un défi clé qu'il importe de relever. Comment un leader peut-il réussir à fondre une force multinationale diversifiée en une organisation cohérente dont toutes les composantes ont une vision claire de l'état opérationnel final

souhaité? Et comment peut-il réussir à intégrer les civils à l'équipe et au processus décisionnel dans un geste d'acceptation et d'égalité? Nous oublions souvent que les barrières culturelles invisibles, par exemple les différences d'attitudes, de croyances et de valeurs, de même que les méthodes et pratiques organisationnelles empêchent une véritable collaboration. Souvent, nous ne sommes pas conscients de notre ignorance et nous présumons que notre perception de la situation est exacte et partagée alors que, dans les faits, la réalité sur le terrain peut être entièrement différente. Les commandants opérationnels font donc face à l'énorme défi qui consiste à créer un cadre propice à l'intégration de sorte que la planification, la prise de décision et l'exécution d'activités favorisent la promotion des réformes et des mesures politiques et économiques, dans un environnement sûr et sécuritaire.

Plus facile à dire qu'à faire. Néanmoins, gagner la confiance de la population est un processus à la fois long et difficile. Il faut toujours du temps pour établir des liens de confiance et une crédibilité. Cela exige beaucoup de travail et de temps, et pourtant un seul geste imprudent peut détruire tous les progrès accomplis. Le succès, toutefois, repose sur une approche intégrée, et le commandant opérationnel reste le principal acteur capable de fournir le soutien requis aux autres ministères et aux organismes civils pour y parvenir. En fin de compte, la population du pays hôte accordera son appui au nouveau gouvernement si des améliorations du niveau de vie sont perceptibles, notamment aux points de vue de l'emploi, de l'accès à la nourriture, à l'eau, à l'électricité et à l'éducation et de la formation d'un gouvernement réceptif et responsable.

Le commandant opérationnel doit, pour ce faire, réussir à isoler les insurgés des autres membres de la population. Et ce n'est pas là une tâche facile. Premièrement, les forces de la coalition doivent se montrer capables de créer un environnement sécuritaire, alors qu'il est presque impossible d'empêcher tous les actes de violence, particulièrement ceux qui sont perpétrés par de petits groupes de fanatiques résolus, imbriqués dans une population de culture étrangère et très fermée. Deuxièmement, dans le cas de l'Afghanistan, les forces de la coalition sont déterminées à éliminer les champs de pavot, une culture malheureusement viable et rentable sur une terre aussi stérile et hostile. Troisièmement, les forces de la coalition, particulièrement en raison des interventions défensives qu'elles ont dû effectuer, sont souvent perçues comme une force d'occupation ou, à tout le moins, comme une force insensible aux besoins des Afghans ordinaires.

Par conséquent, le défi consistera à créer un milieu dans lequel la population aura voix au chapitre et pourra s'investir. Une composante essentielle de la création d'un environnement sûr et sécuritaire – dont nous avons déjà discuté – consiste à stimuler la croissance économique et à favoriser la mise en place d'un gouvernement national fort et compétent. L'aide financière et l'assistance fournies par les administrations publiques, canadiennes et étrangères, sont d'une grande importance, mais elles ne suffiront jamais à la tâche. La croissance et les incitatifs économiques sont tributaires d'une infrastructure politique solide et crédible dans le pays hôte. Mais comment intégrer des forces policières ou armées mal entraînées, mal équipées et, quelquefois, d'une loyauté douteuse? Comment fonctionner dans un environnement où l'on tolère le tribalisme et où l'on pratique encore la corruption? Comment établir des liens de confiance et de coopération entre une multitude d'acteurs caractérisés par leur grande diversité sur les plans de la culture, de l'organisation et des valeurs et qui sont tous essentiels au règlement du conflit?

Les défis opérationnels, cependant, transcendent l'impératif de l'approche générale qui lie l'action militaire aux progrès et aux réformes politiques et économiques. Les attentats suicides apparemment aveugles et les embuscades plus délibérées, comme nous l'avons mentionné plus tôt, peuvent facilement donner l'impression que l'initiative est du ressort des insurgés. Le commandant opérationnel doit donc élaborer un plan afin de séparer les belligérants du reste de la population, isolant ainsi l'adversaire de ses sources potentielles de soutien. En outre, il doit déstabiliser et détruire l'infrastructure et le système de commandement, de contrôle et de communication de l'ennemi. Mais surtout, le commandant opérationnel doit veiller à ce que l'initiative demeure entre les mains des forces de la coalition, ce qui constitue un facteur clé des opérations anti-insurrectionnelles. Lorsque les belligérants doivent réagir aux actions des forces coalisées, alors ils ne contrôlent plus le champ de bataille.

Photo VA310038, de Sylvia Pecota

Des efforts pour briser les barrières. Des soldats canadiens tentent de nouer des rapports de confiance avec la population locale.

Le commandant opérationnel doit donc assurer l'exécution du plan de campagne, lequel conduit vers l'atteinte des objectifs stratégiques. Souvent, il peut s'avérer difficile de concilier l'élément opérationnel et l'élément stratégique. Le caractère arbitraire et asymétrique d'une G4G oblige à montrer une grande souplesse dans la réflexion, à faire preuve de rapidité et d'adaptation dans la conduite des opérations, à favoriser la décentralisation et à avoir confiance dans l'esprit novateur des échelons tactiques les plus bas. La G4G fait généralement intervenir de petites unités. Les commandants subordonnés doivent donc avoir les coudées franches pour mener les opérations au gré des circonstances. La faculté d'adaptation et la souplesse d'esprit sont alors indispensables. Pourtant, comme nous l'avons indiqué précédemment, le commandant opérationnel doit aussi veiller à ce que le recours aux forces tactiques permette d'atteindre des objectifs précis, conformément au plan de campagne opérationnel.

« Mais les défis sur le plan du leadership se posent également au point de vue stratégique. »

La doctrine actuelle du commandement de mission des Forces canadiennes, qui favorise la prise de décision décentralisée, la liberté d'action, la rapidité d'intervention et l'initiative, contribue à la réalisation de ces objectifs. Elle s'appuie sur trois principes fondamentaux : l'importance de comprendre l'intention du commandant supérieur, des responsabilités claires permettant de concrétiser cette intention[5] et une prise de décision rapide. Cependant, le contexte extrêmement politisé et les risques inhérents associés au commandement de mission posent un défi de leadership considérable pour les commandants[6]. La théorie est simple; c'est son application pratique « sur le terrain » dans un milieu ambigu, complexe et meurtrier qui pose problème.

Les défis d'ordre stratégique

L'impératif d'un leadership fort au point de vue opérationnel est indiscutable. Après tout, comme nous l'avons déjà dit, c'est à ce niveau que les orientations stratégiques se traduisent en interventions opérationnelles et tactiques. Mais les défis sur le plan du leadership se posent également au point de vue stratégique. Les leaders stratégiques doivent être en mesure de traduire les objectifs d'ordre politique en objectifs stratégiques sensés. De plus, ils doivent travailler sans difficulté avec un vaste éventail d'organismes étrangers, notamment avec d'autres autorités militaires et organisations internationales telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, les Nations Unies et l'Union européenne.

Il n'est pas plus grand défi que celui d'obtenir et de conserver l'appui de la population à une intervention militaire à l'étranger, surtout lorsque celle-ci est perçue comme étant dangereuse et d'une valeur douteuse pour l'intérêt national. Malheureusement, ce problème est exacerbé à la fois par un public mal informé qui s'accroche à des perceptions erronées du rôle et de la capacité des forces armées du pays et par une évaluation émotive et naïve de ce qui constitue l'intérêt national. Les perceptions, sinon les attentes, traditionnelles du gouvernement à l'effet que les officiers supérieurs ne devraient pas prendre part aux débats publics imposent un défi colossal au leadership : celui d'éduquer les Canadiens sur l'engagement des Forces canadiennes à l'étranger.

Le défi que représente la popularité de la mission est étroitement lié à celui de soutenir l'effort de guerre, surtout dans la mesure où les campagnes anti-insurrectionnelles exigent un engagement à long terme. Ces défis ont des conséquences internes pour les Forces canadiennes et des répercussions sociales externes. Le rythme opérationnel épuisera les effectifs, en particulier les spécialistes et groupes de soutien et les spécialistes des armes de combat, qui devront faire des rotations dans le théâtre des opérations à une fréquence peu souhaitable. En outre, l'incidence budgétaire d'une opération soutenue, surtout lorsque des équipements rares et coûteux sont détruits, pourrait créer d'autres tensions et soulever d'autres problèmes. Les demandes répétées de fonds destinés à l'effort de guerre outre-mer pourraient aliéner les contribuables, en particulier si les mesures mentionnées plus tôt n'ont pas été mises en œuvre ou si elles se sont révélées inefficaces. Cependant, le défi le plus imposant sera de maintenir l'appui de la population advenant que le nombre de pertes humaines serait jugé inacceptable aux yeux du public, les Canadiens ayant, dans l'ensemble, déjà démontré un niveau d'acceptation peu élevé à l'égard de la mission[7]. De façon générale, la capacité de maintenir l'appui du public et de soutenir l'effort de guerre constitue un défi de taille pour les leaders stratégiques.

Malheureusement, ce n'est pas là le seul défi qui se pose au point de vue stratégique. L'adoption intégrale de l'approche 3D à l'échelle nationale impose des exigences tout aussi formidables. Souvent, la force des personnalités sur le terrain et la nécessité font en sorte que les dispositifs mis en place localement sont d'une efficacité variable. Sur le plan stratégique, la bureaucratie, l'aversion pour le risque, la dynamique et les procédures opérationnelles de même que la difficulté à trouver des effectifs prêts à se déployer dans les théâtres dangereux, la rotation du personnel, les divergences d'opinions quant aux méthodes et aux résultats, les attitudes, les stéréotypes, la mauvaise communication sont autant de facteurs qui aggravent le problème. Comme nous l'avons déjà souligné, le succès des opérations repose sur une approche intégrée. La Défense nationale n'est qu'un des ministères responsables de la mise en œuvre des politiques publiques. Toutefois, en raison de leur présence physique sur le terrain et des risques auxquels les troupes s'exposent, les leaders stratégiques doivent obtenir, cultiver et consolider l'adhésion et l'appui d'autres ministères et organismes, notamment Affaires étrangères Canada et l'Agence canadienne de développement international, pour assurer le succès des opérations en Afghanistan. En outre, ces organismes doivent chercher à favoriser et à nourrir un dynamisme bureaucratique à l'interne afin d'avoir la même souplesse et la même capacité de déploiement et d'intervention rapides que les militaires. C'est l'unique façon de planifier et d'exécuter des opérations pleinement intégrées, tant au point de vue stratégique qu'au point de vue tactique.

Conclusion

Comme nous l'avons indiqué dès le départ, nous ne prétendons pas dresser une analyse complète des défis de leadership qui se posent en Afghanistan. Nous avons plutôt proposé un premier examen de certains des enjeux complexes et interdépendants auxquels nos dirigeants doivent faire face aux points de vue tactique, opérationnel et stratégique. Le présent article devrait servir de fondement à la poursuite des discussions et des travaux de recherche.

NOTES

1. Terme désignant les camions de transport commercial à plateforme, d'une capacité de 5 à 10 tonnes, qui sont ornés de multiples images, dessins et petites clochettes, d'où le nom *camions à clochettes*.
2. La guerre de quatrième génération (G4G) s'entend de l'approche non linéaire et asymétrique de la guerre dont les principes fondamentaux sont la souplesse, la décentralisation et l'initiative. De plus, la G4G se démarque radicalement du modèle classique selon lequel la conduite de la guerre est l'apanage des États. Dans la G4G, des acteurs non étatiques, comme le Hamas, Al-Qaïda et les talibans, s'imposent comme des adversaires de taille, capables d'intervenir hors de leurs zones d'opération traditionnelles. Par ailleurs, leur définition des combattants s'écarte considérablement des lois traditionnelles qui régissent les conflits armés. Selon le stratège militaire William S. Lind, « la guerre de quatrième génération semble largement dispersée et indéfinie [...]. Elle sera non linéaire, peut-être au point d'effacer les limites des champs de bataille et des fronts. La distinction entre le "civil" et le "militaire" pourrait disparaître. » (« The Changing Face of War: Into the Fourth Generation », *Marine Corps Gazette*, octobre 1989, p. 22-26)
3. Il importe de rappeler que la légitimité politique se mesure selon des critères locaux et non en fonction de concepts occidentaux.
4. Le concept de la « guerre à trois volets » a d'abord été proposé par l'ancien commandant de la marine, le général Charles Krulak, qui l'explique ainsi : il s'agit d'une contingence opérationnelle dans le cadre de laquelle les soldats auraient à mener des opérations allant du soutien à la paix au combat d'intensité moyenne, au cours d'une même journée et dans un espace de trois pâtés de maisons.
5. L'intention du commandant s'entend des raisons de la conduite d'une opération et des résultats escomptés, tels qu'ils sont définis par le commandant. Il s'agit d'un énoncé clair et concis de l'état final souhaité et des risques acceptables. Sa force tient à ce que cette intention permet aux subordonnés de faire preuve d'initiative en l'absence d'ordres précis, lorsque des occasions imprévues se présentent ou lorsque le concept initial de l'opération ne s'applique plus.
6. Cela est exacerbé par l'« effet CNN », une couverture médiatique omniprésente en temps réel, 24 heures sur 24, sept jours par semaine, qui bombarde de l'information instantanée à des millions de téléspectateurs partout dans le monde. Cet effet CNN pose un défi énorme au personnel militaire. Il a conduit au phénomène du « caporal stratégique » : les décisions ou les erreurs tactiques de subalternes deviennent des enjeux stratégiques dans la mesure où elles sont diffusées partout dans le monde en temps réel, conditionnant ainsi l'opinion et suscitant des réactions négatives et souvent violentes.
7. Selon un sondage mené par Decima Research en avril 2006, 46 % des Canadiens estiment que la mission en Afghanistan n'est pas opportune. (CTV News, « Afghan Mission in Canada's Interest: O'Connor », le 11 avril 2006, [en ligne]. [http://www.ctv.ca/servlet/articlenews/story/CTVNews/20060410/afghanistan_debate_060410/20060410?hub=TopStories]

MDN, photo AR2006-P007-0005 du sergent Lou Penney, Services d'imagerie du Groupe opérationnel Afghanistan

Kolk, Afghanistan, le 15 septembre 2006 – On voit, dans un champ de maïs et de marihuana, un véhicule blindé léger LAV III, la caisse rabaissée. Son équipage surveille des soldats canadiens au cours d'une patrouille à pied, dans le cadre de l'opération *Medusa*. Il s'agit d'une vaste opération de l'OTAN, dont l'objectif est d'enrayer la présence d'insurgés dans le district de Panjwaii.

Collection de l'auteure

Des appareils hollandais AH 64 atterrissent à l'aéroport international de Kaboul.

LES OPÉRATIONS DANS L'ESPACE AÉRIEN ET LA TRANSFORMATION EN AFGHANISTAN

par la capitaine Linda A. Shrum

Introduction

La transformation des Forces canadiennes est, depuis quelques années, le sujet de nombreux articles ayant généralement comme axe de réflexion les principes modernes à l'origine de la Révolution dans les affaires militaires. La définition de l'état final souhaité s'avère une tâche particulièrement difficile. Selon des auteurs comme Elinor Sloan, elle doit généralement englober les nouvelles technologies, la doctrine et les organisations[1]. Poussant un peu plus loin l'analyse du concept actuel de la Révolution dans les affaires militaires que propose madame Sloan, j'ajouterais qu'il est nécessaire de considérer la dynamique opérationnelle dans son intégralité, et non seulement les organisations et les techniques qui nous garantissent des capacités et des résultats. La réflexion sur la transformation gagne à être placée dans une perspective où certains éléments de la Révolution dans les affaires militaires, considérés par madame Sloan comme des capacités, sont analysés hors des dimensions *traditionnelles* des opérations terrestres, navales et aériennes. La transformation doit répondre aux exigences des opérations actuelles, lesquelles sont influencées par les profonds changements découlant des diverses manifestations de la mondialisation, notamment le fait que nous vivons dans une ère de l'information extrêmement fluide. Le présent article s'intéressera tout particulièrement à un aspect des opérations qui nécessite un examen approfondi dans le cadre de toute réflexion sur l'état final souhaité de la transformation.

À partir du moment où les technologies nous ont permis de commencer à utiliser l'espace aérien au moyen d'aéronefs et d'armes à longue portée, la guerre a pris une nouvelle dimension. Ce concept étant *relativement* nouveau pour les militaires, une question importante se pose concernant l'espace aérien : avons-nous adapté notre discours militaire de manière à pouvoir fonctionner dans l'espace aérien et en exploiter le plein potentiel dans le cadre des opérations militaires modernes? Ou bien

Linda Shrum, *officier d'artillerie, est actuellement membre de l'état-major de J3 (Opérations terrestres) au quartier général du Commandement Canada, à Ottawa. Pendant son déploiement en Afghanistan en 2004-2005, elle a d'abord travaillé au Centre de coordination de l'espace aérien de la Brigade multinationale de Kaboul, sous commandement franco-allemand, puis au Centre des opérations interarmées, sous commandement turc.*

Carte de la RMC établie par Monica Muller

sommes-nous encore attachés aux divisions classiques qui nous empêchent de voir autrement les opérations interarmées? Je me propose de soulever certaines questions concernant la transformation dans le contexte de la mission actuelle de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Afghanistan. J'examinerai plus précisément les opérations et les activités qui ont eu un effet sur l'espace aérien au-dessus de la zone d'opérations de la FIAS ou qui en ont subi l'influence.

Par souci de brièveté, je ne décrirai pas en détail la situation dans l'espace aérien au-dessus de Kaboul ni les activités ou les tâches du Centre de coordination de l'espace aérien (CCEA) de la Brigade multinationale de Kaboul (BMK). Les officiers canadiens qui assuraient, à l'époque, le commandement de la BMK se sont déjà occupés de couvrir le sujet dans divers articles publiés par le Centre des leçons apprises de l'armée[2]. Les détachements canadiens qui m'ont précédée (juillet 2004-février 2005) ont fait preuve d'une ingéniosité et d'un dévouement exceptionnels pour ce qui est de s'adapter à une situation où la coordination de l'espace aérien tactique avait vraiment été reléguée au second plan. Ils ont jeté les bases d'une collaboration interarmées et ont ainsi permis aux équipes subséquentes – dont ma propre équipe de rotation VI – de faire une utilisation interarmées cohérente de l'espace aérien. Je dois toutefois avertir le lecteur que certaines limites s'imposent à la description des événements et des activités, étant donné la nature délicate des renseignements et les sensibilités de certains groupes participant à la mission multinationale dirigée par l'OTAN. Ces contraintes sont peut-être regrettables, mais elles sont nécessaires.

La transformation : Pour s'adapter à un monde en mutation

La transformation des forces armées permanentes ne se résume pas à l'ajout de nouveau matériel ou à la modification des structures ni même au changement dans la doctrine militaire. Nous devrions peut-être envisager de changer de bout en bout notre façon de penser, particulièrement en ce qui a trait à la « collaboration interarmées » sur le plan tactique. Par exemple, il faudra peut-être aller au-delà des notions traditionnelles de constitution de la force, selon lesquelles les fonctions et les structures opérationnelles se répartissent encore en trois environnements distincts (terre, mer et air), et cesser d'organiser nos structures de commandement et de contrôle à l'aide de listes de contrôle. Il faudra peut-être également délaisser les trois fonctions de la doctrine (stratégique, opérationnelle et tactique) et les structures acquises généralement associées aux brigades et aux divisions. Il faut définir le caractère interarmées des opérations très tôt dans le processus de constitution d'une force et en inculquer les concepts à nos officiers durant leur instruction afin qu'ils puissent acquérir un esprit de collaboration interarmées pour pouvoir réagir aux complexités d'un théâtre qui évolue rapidement. Enfin, l'analyse de la transformation doit tenir compte de la dynamique des opérations courantes dans le contexte des changements mondiaux qui précipitent les interactions sociales et les réactions de certains groupes par rapport aux activités militaires.

Le théâtre des opérations et le pays d'origine, ou la patrie, ne se différencient plus par des caractéristiques géographiques ou encore par la notion westphalienne de l'État-nation, c'est-à-dire en fonction de frontières territoriales désignées. Cette nouvelle dynamique a des répercussions sur les activités d'ordre tactique. Nous assistons à l'émergence d'un concept de « peuple » qui n'est pas circonscrit par des frontières physiques mais plutôt défini par son appartenance à des mouvements idéologiques. La menace qui pèse sur les opérations des forces armées permanentes est maintenant plus insaisissable et omniprésente. Souvent, il n'y a pas de différence marquée entre les forces amies et les forces ennemies, ces dernières ne se distinguant généralement que par le fait qu'elles utilisent des tactiques de terreur. L'usage de la terreur par des mouvements idéologiques n'a rien de nouveau. Ce qui est nouveau, c'est toute la dialectique entourant la gouvernance dans le contexte de la mondialisation, où l'on peut maintenant voir agir certains des groupes les plus évolués. Ce qui est également nouveau, c'est l'influence que les reportages médiatiques exercent sur ces mouvements et sur les institutions de gouvernance elles-mêmes. Des groupes qui cherchent à miner nos opérations ou nos institutions peuvent rapidement assimiler et utiliser l'information instantanée, diffusée à la grandeur de la planète, sur les agissements de nos instances administratives et sur leurs réactions selon les circonstances. Ils peuvent également se servir des analyses des opérations qu'offrent en continu des « experts » des affaires

militaires. Tous les avantages tactiques que possèdent des forces armées permanentes évoluant dans un tel environnement peuvent devenir des cauchemars sur le plan stratégique. La classification traditionnellement associée à la guerre, c'est-à-dire stratégique sur le plan politique, stratégique sur le plan militaire, opérationnel et tactique, a été transformée par la complexité des opérations modernes et par l'évolution accélérée des relations entre les gouvernements et les citoyens, partout dans le monde et dans les théâtres d'opérations.

Les mouvements auxquels adhèrent des groupes s'opposant aux gouvernements « légitimes », reconnus comme tels par la communauté internationale de gouvernance, attirent de plus en plus des groupes bien informés, bien soutenus (ressources financières et humaines) et très mobiles. Ces groupes sont capables de se rapprocher très rapidement d'un grand nombre de collectivités et de manipuler leurs émotions. Ils peuvent ainsi contrôler avec une certaine précision les réactions des institutions administratives qui, non seulement sont prévisibles, mais voient leurs moindres gestes et tactiques rendus publics par les médias. Dans cette nouvelle dynamique de guerre, nous devons reconnaître qu'en termes militaires il n'y a plus de distinction entre les différentes opérations qui se déroulent dans des théâtres complexes comme celui de l'Afghanistan. Dans le présent article, on entend par *théâtres complexes* les théâtres qui se trouvent dans des États en déroute ou défaillants et les théâtres où des forces militaires participent, sur le plan tactique, au soutien de la gouvernance après une première intervention. Mon analyse part du principe que la nouvelle dynamique, caractérisée par des relations internationales qui englobent la mondialisation, la migration des populations et l'utilisation des techniques par des groupes non gouvernementaux et transnationaux, a entraîné chez les forces armées une *fusion* sans précédent entre l'aspect politique et stratégique et l'aspect tactique des opérations militaires.

« Nous devrions peut-être envisager de changer de bout en bout notre façon de penser, particulièrement en ce qui a trait à la "collaboration interarmées" sur le plan tactique. »

La légitimité opérationnelle : Là où les lignes de doctrine se confondent

Cette fusion dresse un portrait réel des théâtres complexes dont il faut tenir compte dans les opérations actuelles. La dynamique de la légitimité opérationnelle a entraîné la fusion de la stratégie et de la tactique, un phénomène que les planificateurs ne doivent pas ignorer. La légitimité s'appuie sur des concepts de nécessité et de proportionnalité en ce qui a trait à l'usage de la force. Il s'agit d'une notion qui se fonde sur des valeurs et qui s'associe à plusieurs variables. Elle détermine l'importance du soutien qu'une autorité peut avoir à fournir lorsqu'elle intervient par la force dans les affaires d'un autre État. Elle désigne, en définitive, le soutien qui sera nécessaire pour mener à bien les opérations. Le soutien aux opérations militaires est essentiel (normalement sur le plan opérationnel ou tactique) tant dans le pays d'origine, la patrie, que dans le pays hôte. La légitimité a des effets sur l'appui du public aux points de vue politique et stratégique (décisions politiques) et au point de vue tactique. Elle revêt une importance capitale quand le centre de gravité de l'opposant repose sur une idéologie. La légitimité évoque souvent le centre de gravité de nos propres forces opérationnelles, comme celui des forces ennemies, surtout lorsqu'il s'agit d'interventions armées dans les affaires d'un autre État.

Certains aspects des opérations peuvent nuire plus que d'autres à la légitimité stratégique associée à une intervention militaire. Les opérations dans l'espace aérien, c'est-à-dire l'emploi d'engins balistiques, d'explosifs et de véhicules aériens, sont particulièrement susceptibles d'avoir des répercussions au point de vue stratégique. L'intervention au Kosovo en 1999[1] et l'incident de tir fratricide à la ferme Tarnak au cours de l'opération *Apollo* montrent bien la fusion entre la stratégie et la tactique. L'incident ayant entraîné la mort de quatre soldats canadiens, tués par des bombes alliées en Afghanistan, aurait pu compromettre sérieusement la participation des forces canadiennes aux opérations de la coalition et restreindre les opérations futures si l'intervention n'avait pas joui d'un appui considérable, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001.

Il est moins pertinent ici de définir la légitimité que de reconnaître que ce concept relève de l'*autorité perçue* d'employer la force dans le cadre d'une opération. Dans les opérations complexes, divers facteurs de légitimité peuvent influencer l'idée qu'un groupe ou une institution en particulier a le pouvoir d'utiliser la force armée au cours d'une intervention. Un de ces facteurs renvoie au droit fondamental de faire usage de la force. Un autre facteur, très différent du précédent, se rapporte à l'autorité, au droit de gouverner. Ce dernier facteur de légitimité est, dans une certaine mesure, significatif dans des théâtres d'opérations comme l'Afghanistan, que l'intervention soit qualifiée d'occupation ou simplement de soutien à un gouvernement de transition. La légitimité peut se révéler un concept plutôt insaisissable (et riche en allusions), et l'exposé de toutes ses dimensions excède la portée du présent article. Pour ne pas compromettre la légitimité, les opérations tactiques, sans lesquelles le commandant n'a aucune liberté d'action, doivent pouvoir se dérouler sans encombre et sans que l'opération dans son ensemble ou la force d'intervention suscite des doutes. Cependant, la légitimité sur le plan tactique, c'est-à-dire la légitimité du pays hôte, peut être en danger si la coordination de l'espace aérien ne parvient pas à équilibrer la proportionnalité (en limitant le nombre de victimes et l'ampleur des dommages collatéraux) et la nécessité opérationnelle ou si elle ne laisse pas au commandant la liberté d'action dont il a besoin pour exercer une surveillance adéquate et assurer la sécurité de la population et des organismes œuvrant à la reconstruction du pays hôte. Les forces d'intervention doivent veiller à maintenir un équilibre entre les facteurs qui leur permettent de conserver leur légitimité aux points de vue stratégique et tactique. Le réputé professeur Max G. Manwaring, directeur de recherche en stratégie militaire au U.S. Army War

> « Le président serbe n'a pas tardé à porter des accusations devant la Cour internationale de Justice contre les pays membres de l'OTAN qui avaient participé aux frappes aériennes. »

College, est l'auteur de nombreux articles et ouvrages faisant état de ses propres travaux sur les opérations de contre-insurrection. Il a en outre mené des études plus récentes sur les opérations de soutien de la paix. Il a remarqué une tendance, chez les militaires américains, à définir les éléments d'un conflit, y compris les centres de gravité, uniquement en termes militaires, ce qui, selon lui, fait fi des racines essentielles d'un conflit et des mesures que pourrait nécessiter son règlement[4]. Les planificateurs et les exécutants, responsables des opérations militaires de tout ordre se déroulant dans un théâtre complexe, doivent être conscients que leurs décisions influent sur la *légitimité en tant que centre de gravité* à cause de la fusion entre la stratégie et la tactique.

La dynamique des opérations actuelles a entraîné une fusion des activités stratégiques et politiques et des activités tactiques plus directe que celle qui s'est opérée au cours des guerres classiques du passé. La méthode employée pour empêcher la perte de légitimité des opérations pendant la guerre aérienne de 1999 au-dessus de la Serbie (campagne du Kosovo), où les plus hauts échelons de l'OTAN choisissaient souvent les cibles, illustre amplement cette tendance de l'aspect stratégique à contrôler l'aspect tactique[5]. Au bout du compte, la légitimité de cette intervention a été contestée par plusieurs. Le président serbe n'a pas tardé à porter des accusations devant la Cour internationale de Justice contre les pays membres de l'OTAN qui avaient participé aux frappes aériennes. Le 28 avril 1999, la République fédérale de Yougoslavie présentait à la Cour une requête en procédure contre plusieurs pays de l'Organisation[6]. L'obligation imposée aux gouvernements des États de défendre devant un tribunal international leur utilisation de la force n'a fait qu'ajouter à la controverse soulevée par le concept de légitimité et a alimenté les accusations de violation des lois de la guerre formulées par les groupes de défense des droits de la personne[7]. Les normes internationales en matière de droits de la personne assuraient une certaine légitimité morale à l'intervention de l'OTAN, mais la légitimité juridique était moins évidente. À l'instar d'autres philosophes et sociologues contemporains, Jürgen Habermas a senti le besoin de s'exprimer à ce sujet, soulignant que les politiques des droits de la personne avaient donné à l'intervention une légitimité fondée sur une autorité normative plutôt que juridique[8]. Bien que puissante, cette dimension normative de la légitimité peut se transformer rapidement si l'équilibre entre le principe de proportionnalité et la nécessité opérationnelle n'est pas respecté.

Christine Gray, universitaire réputée pour son travail dans le domaine des relations et du droit internationaux, a fait remarquer que la campagne du Kosovo constituait une nouvelle forme de guerre pour l'OTAN[9], en ce sens que la guerre n'est plus un combat défensif sans limites où la nécessité militaire impose la stratégie. Selon madame Gray, la légitimité juridique internationale de l'usage de la force repose en grande partie sur la « catégorisation du conflit ». Elle a avancé des arguments en faveur de l'intervention en Serbie en invoquant les dimensions juridiques des divers types de guerre relativement à l'autorité de l'État. Le concept stratégique de l'OTAN, dans cette guerre « nouveau genre », combinait les impératifs humanitaires au *jus ad bellum*, à la guerre pour une juste cause, lui donnant ainsi une légitimité morale à défaut d'une légitimité juridique.

Maintenir l'équilibre du principe de légitimité dans la présente dynamique opérationnelle est plus une affaire d'art opérationnel que de doctrine. Cela dit, la doctrine des Forces canadiennes stipule que les commandants opérationnels s'occupent de planifier et d'exécuter les campagnes dans le but d'accomplir les objectifs stratégiques. C'est au commandement qu'il incombe de s'assurer que les objectifs stratégiques et politiques se traduisent en actes de guerre ou en conduite militaire opérationnelle, et c'est ce qu'on appelle l'art opérationnel. Les décisions de nature opérationnelle sont tributaires de nombreux facteurs, notamment des visées politiques, des questions juridiques et de l'influence des médias. Le commandant des opérations doit concrétiser les objectifs stratégiques de manière à ce que les pressions politiques, juridiques, économiques et médiatiques occasionnées par la guerre trouvent une réponse qui donne satisfaction au gouvernement en place ou qui est, à tout le moins, conforme aux concepts de nécessité militaire, tels qu'ils sont définis par le droit international humanitaire[10]. Pour cela, le commandant doit être disposé à prescrire des limites à l'usage de la force, à bien saisir le contexte stratégique au sein duquel il agit et à comprendre parfaitement les risques auxquels s'exposent les forces opérationnelles. Dans les organisations militaires, les concepts de transformation doivent donc s'articuler autour des changements qui optimiseront la souplesse dans l'application de l'art opérationnel.

Accroître la collaboration tactique interarmées : Un concept de transformation

Comme je l'ai indiqué précédemment, l'espace aérien est la dimension où les opérations peuvent le plus rapidement avoir des effets considérables sur la légitimité stratégique politique. C'est pourquoi il faut examiner de plus près les opérations dans l'espace aérien tactique. Dans le présent article, l'expression opérations dans l'espace aérien prend une définition assez large et désigne toutes les activités qui influent sur l'espace aérien ou qui en subissent l'influence. La transformation ultime doit inclure une plus grande collaboration interarmées dans l'espace aérien tactique. Les activités dans l'espace aérien sont liées au centre de gravité et sont menées dans les théâtres d'opérations complexes, comme celui de l'Afghanistan.

> « Quand l'état-major du Centre des opérations aériennes a tenté de s'approprier le commandement et le contrôle de l'espace aérien tactique de la BMK, il a de facto commencé à contrôler les opérations de la Brigade. »

Collection de l'auteure

Appareil turc UH 60 *Blackhawk*, escorté par un AH 64 hollandais.

Les opérations multinationales où des combats s'imposent, comme celles en Afghanistan, exigent d'excellentes aptitudes pour le commandement, le contrôle et la coordination de l'espace aérien tactique si l'on veut réduire les risques qui pourraient notamment peser sur le centre de gravité, lequel peut être la légitimité de la mission. L'espace aérien tactique se mesure à partir de l'endroit, au sol, où se déroulent les opérations et s'étend, en altitude, sur une distance de 2 000 pieds (610 mètres). La transformation des structures militaires pour accomplir les activités actuelles ayant une incidence sur l'espace aérien militaire tactique devrait englober les éléments de constitution et d'utilisation de la force, comme l'instruction, la doctrine et les procédures. L'objectif consiste à trouver le juste équilibre entre la liberté d'action du commandant tactique et la protection de la légitimité opérationnelle de la force et de la mission. Les concepts de transformation doivent aussi tenir compte de la rapidité avec laquelle les opérations dans l'espace aérien peuvent influencer les enjeux stratégiques. Il importe donc de ramener à la dimension tactique la responsabilité du contrôle et de la coordination de l'espace aérien si l'on veut maintenir le centre de gravité stratégique des forces amies dans les situations dynamiques, à condition toutefois de fournir les compétences, les effectifs et le matériel appropriés aux tâches requises.

La coordination de l'espace aérien tactique dans les théâtres complexes doit tenir compte d'un ensemble d'opérations, dont les opérations de combat, les opérations spéciales, les efforts d'édification d'un État, l'aide humanitaire et tout un assortiment d'autres activités gouvernementales et non gouvernementales entreprises par le pays hôte et par d'autres intervenants. Toutes ces activités influent jusqu'à un certain point sur ce qui se passe dans l'espace aérien, et vice-versa. Il est donc important de s'appuyer sur les opérations actuelles, comme celles en Afghanistan, pour alimenter la réflexion au sujet de la transformation, sans toutefois renier la sagesse des anciens philosophes militaires. Pour ce qui est des réalités opérationnelles dont il faut tenir compte, Carl von Clausewitz écrivait : « Si l'on n'a pas vécu la guerre, on ne peut savoir où résident ses difficultés[1]. »

L'espace aérien afghan : Un environnement opérationnel complexe

Eu égard à la dimension tactique de la campagne en Afghanistan, du moins en ce qui concerne les opérations de la Brigade multinationale de Kaboul, à peu près tout influait sur l'espace aérien, et l'espace aérien influait sur à peu près tout. Les conditions qui régnaient dans l'espace aérien ont changé du tout au tout durant la rotation VI de la Brigade, quand l'objectif stratégique consistant à remettre le contrôle aux autorités civiles est entré en concurrence avec les tâches de sécurité du commandant des opérations tactiques. D'août 2004 à janvier 2005, le Centre des opérations aériennes du théâtre (COAT), sous le commandement opérationnel du quartier général de la FIAS, a dans une certaine mesure élargi ses capacités. Ce centre n'avait ni l'autorité ni la structure (entendre par là les effectifs) pour assurer le contrôle et la coordination de l'espace aérien au-dessus de la zone d'opérations de la FIAS. Bien qu'officiellement le Centre des opérations aériennes du secteur (organisation stratégique) n'ait pas l'autorité de coordonner l'espace aérien, son état-major a essayé de temps à autre d'imposer à la BMK (organisation tactique) des restrictions en ce qui a trait à l'utilisation de l'espace aérien.

Quand l'état-major du Centre des opérations aériennes a tenté de s'approprier le commandement et le contrôle de l'espace aérien tactique de la BMK, il a *de facto* commencé à contrôler les opérations de la Brigade. Or, les effectifs opérationnels dans le théâtre n'étaient pas en mesure de réagir aussi promptement aux demandes pressantes des activités tactiques qui se déroulaient dans l'espace aérien. Le gros des effectifs du COAT appartenait à l'armée de l'air, alors que ceux du quartier général de la BMK étaient principalement rattachés à l'armée de terre. La dissociation entre la dimension opérationnelle et la dimension tactique était à la fois physique et psychologique. Parfois, l'absence de collaboration interarmées sur le terrain était manifeste. Selon certains membres de la BMK, les effectifs opérationnels dans le théâtre sont trop éloignés pour contrôler l'espace aérien tactique, une opinion partagée par certains membres de l'état-major opérationnel. L'état-major tactique n'avait toutefois pas les capacités requises, car la plupart de ses effectifs n'avaient pas reçu la formation qu'il fallait pour gérer l'espace aérien et régler les conflits suscités par l'utilisation de l'espace aérien. Pour parvenir à un équilibre entre la conduite des opérations tactiques et la protection de la légitimité stratégique, le personnel tactique affecté à l'espace aérien, notamment au Centre de coordination de l'espace aérien de la BMK, devait pouvoir dire si les

Collection de l'auteure

Une équipe italienne de contrôleurs aériens prennent des vues dans les montagnes de la chaîne de East River, près de Bagram.

restrictions imposées étaient excessives (et *quand* s'y objecter) ou si des actions de la Brigade compromettaient la sécurité aérienne. L'observation des forces de l'OTAN en Afghanistan laisse voir un besoin flagrant. En évoquant les concepts opérationnels, la doctrine militaire tend encore souvent à diviser les opérations militaires en trois environnements distincts, qu'elle qualifie du coup d'« interarmées » lorsque certains éléments de ces environnements ne font que mener des opérations dans la même région ou dans le cadre de la même mission. En Afghanistan, on s'est vite rendu à l'évidence que la collaboration interarmées doit devenir un état d'esprit associé à la *fonction* plutôt qu'un simple état des ressources.

Les opérations dans l'espace aérien afghan : Une étude de cas

La présente étude de cas a pour objet de formuler certaines observations au sujet des opérations actuelles, plus précisément des opérations tactiques menées par le Centre de coordination de l'espace aérien du quartier général de la Brigade multinationale de Kaboul (QG BMK), dans l'espoir qu'elles stimuleront la réflexion et alimenteront les discussions futures sur la transformation. L'analyse repose sur mon expérience personnelle au cours d'une affectation de six mois au QG BMK, soit de juillet 2004 à la mi-février 2005, dans le cadre de la rotation VI de la Brigade. C'est à ce moment que, par nécessité opérationnelle, il a fallu mettre à l'essai de nouveaux concepts de coordination et de contrôle des activités se déroulant dans l'espace aérien.

Au début, le CCEA de la BMK était composé de soldats canadiens et avait pour mandat de coordonner les opérations du véhicule aérien téléguidé *Sperwer*, mais le général Hillier, commandant de la FIAS, a donné au Centre le pouvoir de contrôler l'espace aérien tactique. Au cours des rotations IV et V de la FIAS, soit du 11 août 2003 au 9 août 2004, le contrôle et la coordination de l'espace aérien étaient une responsabilité tactique dans la zone d'opérations de la FIAS, et pour cause. En somme, c'était la meilleure façon de répondre aux exigences de l'espace aérien devant les complexités d'une organisation qui n'était pas prête à adopter une nouvelle dynamique opérationnelle.

Les forces de l'OTAN, qui ont pris en charge la mission de la FIAS en 2003, n'étaient pas tout à fait préparées à toutes les complexités tactiques de la construction d'un pays et devaient mener simultanément des opérations de combat. Cela allait être démontré plus tard par les événements qui ont suivi l'écrasement d'un Boeing 737 de Kamair près de Kaboul, en février 2005. L'accident a provoqué un état de tension entre les forces de la FIAS et certaines nouvelles instances du pays hôte. Les questions de légitimité internationale dans un pays hôte ont été portées à l'avant-plan, modifiant les relations entre la dimension politique et stratégique et la dimension tactique. Les éléments à vocation politique et stratégique ont commencé à peser directement sur les tâches stratégiques, qui, à leur tour, auraient pu compromettre la légitimité de la force d'intervention et ébranler l'appui national fourni à certaines forces de la FIAS regroupées sous la BMK. Une situation très chaotique s'est installée dans l'espace aérien tactique lorsque des ministres et d'autres personnages importants ont voulu être les premiers sur les lieux de l'écrasement. Le Centre de coordination de l'espace aérien et le Centre des opérations interarmées de la Brigade multinationale de Kaboul se sont vu retirer, en grande partie, l'autorité et la capacité de contrôler l'espace aérien dans la zone où s'était écrasé l'appareil, dans l'optique d'établir la légitimité du gouvernement nouvellement élu. La légitimité de la mission aurait toutefois pu se trouver compromise sur plusieurs fronts si les problèmes relatifs à l'espace aérien au moment de l'accident n'avaient pas été rapidement résolus sur le plan tactique par la BMK.

La dynamique de l'espace aérien au-dessus de Kaboul comportait un mélange complexe de normes de paix et d'impératifs de combat. Son administration était une combinaison de fonctions et de mesures de gestion civiles en temps de paix. Des missions de paix et de sécurité, militaires et civiles, y circulaient en même temps que se déroulaient des opérations de combat et de contre-insurrection. Par moments, les méthodes européennes et occidentales semblaient incompatibles avec la complexité de la situation afghane. La difficulté d'accomplir le mandat tactique du

CCEA, c'est-à-dire de gérer l'espace aérien, a augmenté à mesure que s'imposait la nécessité d'établir un équilibre entre les directives du ministère de l'Aviation civile et du Tourisme, la réglementation militaire locale et les procédures de l'OTAN relativement à l'espace aérien, ces dernières ayant été conçues pour des théâtres européens. Les risques de tirs fratricides et d'accidents ou d'incidents aériens étaient au premier plan des préoccupations durant les périodes d'opérations intenses. La plupart des problèmes internes de coordination et de guidage du trafic hors des zones de conflit étaient liés au fossé existant entre les capacités et les structures tactiques des États membres de l'OTAN et la dynamique opérationnelle existante sur le terrain.

Les organisations traditionnelles de gestion de l'espace aérien des pays membres de l'OTAN ne répondaient pas aux besoins de la FIAS en Afghanistan. Il n'y avait pas de centre fonctionnel capable de coordonner ou de contrôler l'espace aérien tactique dans la zone d'opérations de la FIAS lorsque l'OTAN l'a prise en charge en 2003. Au début de la rotation VI de la BMK, à l'été 2004, un pareil manque de capacité de contrôle opérationnel a été observé au sein du Centre des opérations interarmées. Cette situation était due à plusieurs raisons; certaines sont associées aux ressources, d'autres s'expliquent par la nature multinationale de la mission de la FIAS et sont notamment attribuables aux différences de procédures, de formation, de doctrine, de degré d'expérience et de compétences ainsi qu'aux aptitudes et aux barrières linguistiques. Toutes ces circonstances ont clairement mis en lumière la nécessité d'établir une cellule interarmées qui s'occuperait expressément de la gestion complexe des activités menées jusqu'à 2 000 pieds d'altitude (610 mètres) dans la zone de la FIAS. Les affectations de l'OTAN ne pouvaient s'acquitter des responsabilités ou du mandat du Centre de coordination de l'espace aérien de la BMK parce que ceux-ci ne correspondaient ni à l'organisation ni aux fonctions tactiques traditionnelles. Bref, les organisations de combat classiques n'avaient pas la capacité d'assurer la cohésion interarmées des fonctions qu'exigeait cette opération particulière au point de vue tactique. Par conséquent, il n'y avait aucun concept organisationnel ni aucune doctrine qui auraient pu satisfaire sur le plan pratique, ou tactique, les exigences précises de la mission confiée à la BMK ou à la FIAS.

Dans une situation explosive, comme l'opération en Afghanistan, où la légitimité des forces pouvait être aisément perdue, il importait de pouvoir contrôler les opérations grâce à des procédures de gestion de l'espace aérien bien coordonnées, mais ce n'était pas suffisant. Dépourvu de moyens de contrôle positif de l'espace aérien et souvent incapable de communiquer avec les usagers de l'espace aérien, sauf par l'entremise des effectifs de la BMK, le personnel du CCEA se voyait obligé de guider le trafic hors des zones de conflit dans un environnement imprévisible. Le Centre de coordination de la BMK n'était pas en mesure de remplir son mandat de contrôle de la zone d'opérations de la FIAS jusqu'à 2 000 pieds d'altitude (610 mètres). En l'absence de radar, il n'existait, dans la pratique, aucun moyen de maintenir un contrôle positif des usagers de l'espace aérien. À l'époque, il semblait évident que les troupes et les civils étaient tous exposés à des risques si le CCEA de la BMK n'arrivait pas à améliorer la situation d'une quelconque façon. Lorsque j'ai pris en charge les responsabilités de chef du Centre, le dilemme était de déterminer comment employer les structures en place de la BMK pour préserver la liberté d'action des forces de la Brigade tout en maintenant la légitimité de la mission.

La meilleure façon d'améliorer la coordination et le contrôle consistait à intégrer toutes les fonctions du quartier général de la BMK à l'intérieur d'une cellule cohérente chargée de la planification et des opérations en cours. Pour la rotation VI, on a renforcé la collaboration interarmées en fusionnant des éléments du CCEA et les cellules de l'aviation (hélicoptères) et de la force aérienne (voilure fixe) et en intégrant directement le contrôle opérationnel de l'espace aérien au Centre des opérations interarmées. Cette nouvelle organisation est devenue la Cellule d'opérations dans l'espace aérien tactique (COEAT). Durant de courtes périodes, des méthodes non orthodoxes ont été employées dans le cadre des opérations tactiques et se sont révélées fort efficaces. L'intégration des hélicoptères et des appareils à voilure fixe ne constituait toutefois qu'une partie de l'équation. La coordination des tirs d'appui et les fonctions associées aux explosifs ont aussi été

Collection de l'auteure

On voit, à gauche, un pilote du AH 64 hollandais, au centre, la capitaine Linda Schrum et à droite, le lieutenant-colonel Spindler, qui s'apprêtent à monter à bord de l'appareil turc *Blackhawk* pour une mission de reconnaissance au nord de Kaboul.

incluses dans le concept modulaire interarmées. Malgré cela, ces compétences intégrées ne suffisaient pas pour répondre à la complexité des opérations en Afghanistan.

> « Les organisations traditionnelles de gestion de l'espace aérien des pays membres de l'OTAN ne répondaient pas aux besoins de la FIAS en Afghanistan. »

La protection des forces et la liberté d'action, dans le cadre des opérations afghanes, dépendaient de la capacité de coordonner et, souvent, de contrôler à la fois les nombreuses opérations simultanées et les divers utilisateurs de l'espace aérien de Kaboul. Pour assurer la gestion coordonnée et dynamique de l'espace aérien et des opérations s'y déroulant, il fallait avoir l'autorité de prendre des décisions sans devoir s'en remettre aux échelons supérieurs. Encore une fois, le contexte délicat de Kaboul en ce qui a trait à l'usage de la force exigeait un équilibre prudent entre la proportionnalité et la nécessité opérationnelle. En outre, les opérations interarmées sollicitaient la présence de certains facteurs technologiques et d'éléments rapides d'appui aérien capables de réagir dans les secondes qui suivent la réception de renseignements nouveaux. La précision de l'information était tout aussi importante que la capacité de la modifier rapidement pour la transmettre aux éléments de tir qui assuraient l'appui d'une opération. La gestion de l'espace aérien devait inclure l'autorité nécessaire, jusqu'aux plus bas échelons de commandement et de contrôle, afin d'assurer une application efficace de l'art opérationnel. Ainsi, un commandant à l'échelon le plus bas de la hiérarchie devait avoir suffisamment d'information à portée de main et devait bien connaître les concepts d'usage de la force afin de pouvoir prendre de bonnes décisions en quelques secondes, sans avoir à consulter ses supérieurs.

Collection de l'auteure

Un hélicoptère espagnol *Cougar* se prépare à déposer une équipe de sauvetage slovène sur les lieux d'un écrasement d'un Boeing 737 KAM 904 de Kamair.

À l'intérieur de la nouvelle cellule fonctionnelle intégrée appelée COEAT, différentes sections se sont naturellement formées. L'une d'elles s'occupait principalement de la coordination de l'espace aérien au jour le jour. D'autres travaillaient à l'intérieur du Centre des opérations interarmées et assuraient le contrôle des fonctions liées à l'espace aérien pendant les opérations. La souplesse de la Cellule interarmées tenait à la capacité des sections modulaires qui la composent de se constituer et de se déployer en équipes de coordination et de contrôle de l'espace aérien. Divers groupes et organismes (militaires, civils et autres organisations gouvernementales) étaient représentés à la table de planification et assistaient souvent à l'exécution des opérations. L'objectif premier a toujours été de confier au plus bas niveau possible, c'est-à-dire au niveau opérationnel, le contrôle des opérations dans l'espace aérien. Cela n'empêchait pas le maintien des compétences nécessaires : il suffisait de déléguer à l'échelon le plus bas possible un minimum de pouvoirs sur le commandement et le contrôle des opérations, y compris le contrôle des éléments d'appui aérien rapproché et de tir direct ou indirect.

La COEAT avait un caractère tactique dans tous les sens du terme, contribuant directement aux diverses opérations de la FIAS et de la coalition. Des équipes de gestion de l'espace aérien, généralement composées d'au moins deux personnes, étaient déployées pour assurer la liaison, la coordination et le contrôle opérationnel à l'occasion d'opérations particulières et d'exercices de tir réel, permettant ainsi d'analyser les procédures des contrôleurs aériens avancés interarmées. Des équipes de contrôleurs aériens avancés ont pris part à presque toutes les opérations, participant aux différentes étapes de planification et d'exécution. Elles n'avaient pas l'autorité de gérer l'espace aérien, mais elles pouvaient contrôler les ressources aériennes pour le compte du contrôleur qu'elles accompagnaient. En outre, elles exerçaient les fonctions d'éclaireurs, d'escortes et de coordonnateurs durant les opérations. Ces équipes étaient devenues indispensables à bon nombre de plans et d'opérations de la BMK.

La COEAT a été l'une des cellules opérationnelles les plus touchées par le contexte « non traditionnel » de la Brigade multinationale de Kaboul. Au point de vue des opérations, elle était prise entre

différentes strates et mentalités. Il aurait été impossible d'intégrer le CCEA et les états-majors généraux Aviation et Air pendant la rotation VI de la BMK sans la coopération et la perspicacité de divers autres états-majors désireux, eux aussi, de sortir des sentiers battus et d'ébranler le *statu quo*. Au quartier général tactique, le CCEA devait se démarquer des autres cellules associées aux opérations courantes par la diversification notamment de ses compétences et de ses connaissances des objectifs et des centres de gravité à *tous* les points de vue (tactique, opérationnel et stratégique).

Pour revenir un peu en arrière, notons que la doctrine et les procédures de l'OTAN en ce qui a trait à l'espace aérien étaient mal adaptées aux besoins particuliers de la Brigade multinationale de Kaboul. Au cours de la rotation VI, de nouvelles instructions permanentes d'opérations de brigade ont été élaborées afin de renforcer la coordination de l'espace aérien; on s'est efforcé de les adapter à un quartier général multinational doté d'un centre multiculturel de coordination de l'espace aérien. Les nouvelles instructions regroupaient trois éléments : des mesures de coordination de l'espace aérien appropriées à l'OTAN; des pratiques américaines en voie d'être adaptées aux besoins de l'opération *Enduring Freedom* et des opérations en Irak; des pratiques et des procédures applicables aux tâches non traditionnelles, telles que le désamorçage d'engins explosifs improvisés et les opérations spéciales. Il restait à élaborer de nouvelles procédures opérationnelles adaptées à la coordination de l'espace aérien, qui ne relevaient pas d'une doctrine ni d'un pays en particulier.

La COEAT a pu bénéficier d'une très grande diversité de compétences, d'expériences, d'habiletés et de capacités. Le bassin était relativement vaste en vertu du caractère multinational du CCEA et grâce à son association avec d'autres cellules. La COEAT disposait donc de moyens perfectionnés de défense aérienne (France, Canada et Allemagne), d'artillerie (Canada) et de gestion des ressources aériennes (Allemagne); elle possédait une certaine capacité d'appui aérien avancé et d'appui aérien rapproché et employait des contrôleurs aériens avancés interarmées (formant des équipes multinationales), des officiers de coordination des opérations nécessitant l'usage d'explosifs, des officiers de liaison et des spécialistes de l'aviation et de la force aérienne. On a renforcé la collaboration interarmées au point de vue tactique en intégrant les ressources compétentes de l'espace aérien, les effectifs de l'armée de terre et ceux de l'armée de l'air en une seule cellule opérationnelle interarmées. Une cellule intégrée permanente, plutôt qu'une affectation de personnel à certaines opérations particulières, offre l'avantage de regrouper des effectifs habitués à planifier et à mener des opérations ensemble de façon courante, dans la plus grande banalité. L'intégration a transformé, voire affiné, les modes de pensée et elle a amélioré le processus de réaction.

Les capacités de la COEAT ont été prouvées à maintes reprises, et cette compétence se vérifie par une analyse non pas de ce qui s'est produit au cours des opérations, mais plutôt de ce qui ne s'est pas produit. À plusieurs occasions, des incidents ont été évités tout simplement parce que la cellule pouvait exercer ses compétences et ses pouvoirs et appliquer l'art opérationnel et parce qu'elle pouvait assurer au plus bas échelon possible le contrôle de l'espace aérien. Un incident a été évité de justesse lors des cérémonies d'investiture du président en 2004; il illustre l'efficacité des équipes de la COEAT quand elles travaillent dans les zones d'activités les plus intenses de l'espace aérien tactique. Tout a commencé lorsque des membres du personnel ont mal interprété certaines intentions émises et ont transmis des renseignements erronés à la section qui contrôlait les opérations dans l'espace aérien tactique. Un groupe de la coalition chargé d'assurer l'appui aérien rapproché a reçu l'information de prendre en cible un endroit d'où proviendraient des tirs de roquette. En même temps, des troupes amies avaient reçu l'ordre d'amorcer une avance vers les mêmes lieux. Plusieurs problèmes étaient à l'origine de cette erreur, dont la terminologie. Les termes *cible* et *cibler* étaient employés au sens figuré par certains pays, comme dans l'expression *cibler la coopération civile-militaire*. La transmission de renseignements au sujet de la « cible » à un niveau supérieur ajoutait aux difficultés de compréhension, ce qui pouvait amener les effectifs tactiques à interpréter le terme dans son sens littéral.

On dénotait également un manque de connaissances en matière tactique chez les effectifs d'un centre de commandement opérationnel dont le niveau d'influence surpassait celui de l'équipe de la Cellule interarmées déployée sur le terrain. La rapidité avec laquelle certains contrôleurs de l'espace aérien ont réagi a alors permis d'éviter un possible incident fratricide. Cet épisode met en lumière la question importante de l'usage de la force et de la complexité des théâtres qui font intervenir des forces multinationales. Les forces de tir d'appui pensaient différemment des troupes terrestres qu'elles appuyaient. Les contrôleurs de l'appui aérien rapproché participant aux opérations offensives avaient une perspective tout à fait différente de l'usage de la force, notamment en ce qui a trait aux concepts de nécessité opérationnelle et de proportionnalité. Les troupes au sol croyaient ne contribuer qu'à l'édification d'un État ainsi qu'au soutien de la paix et de la sécurité du pays hôte. Les incidents de tir ami risquent de se produire plus fréquemment durant les opérations multinationales si l'on ne comprend pas que les principes qui régissent l'usage de la force donnent lieu à diverses interprétations d'un pays à un autre. Les différences dans les prédispositions à l'usage de la force meurtrière et dans les règles qui en justifient l'emploi, notamment aux chapitres de la nécessité opérationnelle et de la proportionnalité, se sont révélées tout aussi dangereuses que la transmission de renseignements erronés. D'autant plus que chaque seconde compte pendant une opération multinationale de combat intense, comme c'est régulièrement le cas en Afghanistan.

« La COEAT a pu bénéficier d'une très grande diversité de compétences, d'expériences, d'habiletés et de capacités. »

Heureusement, l'équipe envoyée par la COEAT durant l'opération s'est rendu compte de l'erreur quelques minutes avant le point de non-retour. La présence opportune d'effectifs compétents, possédant les aptitudes nécessaires et les connaissances qu'il fallait a permis d'éviter cet incident et bien d'autres qui auraient pu compromettre la légitimité de la mission et, par conséquent, modifier le centre de gravité des forces d'intervention. La COEAT a déployé une section de contrôle et de coordination là où convergeraient la plupart des activités se déroulant dans l'espace aérien. Ce petit groupe avancé possédait des compétences en coordination et en gestion de l'espace aérien et pouvait fournir un appui aérien rapproché et procéder à des tirs d'artillerie au sol. Le commandant de la COEAT avait participé à la planification de l'opération et connaissait bien les objectifs stratégiques. En outre, et c'est important de le noter, des membres clés du principal partenaire de la coalition assurant l'appui de tir aérien rapproché se sont joints à l'équipe; ils ont participé à la gestion de l'espace aérien et ont pris en charge les communications afin d'aider les ressources d'appui aérien rapproché. Ainsi, grâce aux éléments déployés, l'exécution des tâches tactiques n'a pas compromis, au point de vue stratégique, le centre de gravité pendant les cérémonies d'investiture du président.

« Dans les efforts de transformation, on doit reconnaître et adopter des processus de pensée semblables. »

Plus tard, lorsqu'un lieutenant-colonel d'un autre pays a pris les rênes du CCEA, on a tenté de regrouper toutes les cellules associées à l'espace aérien. Même avec un commandant unique, le cloisonnement des fonctions opérationnelles n'a pu être rompu. Les effectifs n'avaient pas l'habitude de la collaboration interarmées. Les révisions des instructions d'opérations, dont l'objectif était d'accroître la collaboration entre les armées, ont cédé la place aux anciennes procédures, établies avant la rotation suivante de la Brigade multinationale de Kaboul. En fin de compte, en raison du maintien des capacités du quartier général de la BMK, la plupart des tâches les plus complexes ont été, par la suite, poussées vers les échelons supérieurs, c'est-à-dire le quartier général de la FIAS.

Conclusion

Il semble que la première leçon à tirer de l'expérience en Afghanistan, c'est qu'il ne suffit pas d'unifier la structure de commandement pour obtenir une collaboration interarmées. La véritable collaboration tactique interarmées découle de l'intégration des utilisateurs de l'espace aérien au sol et dans les airs en une seule fonction opérationnelle englobant la planification, la conduite des opérations et les activités courantes. Cela n'est possible que si les personnes qui contrôlent les opérations planifient et contrôlent ensemble les opérations de manière à maintenir la collaboration interarmées du début à la fin. Par-dessus tout, il est apparu évident que la collaboration interarmées était un état d'esprit. Dans les efforts de transformation, on doit reconnaître et adopter des processus de pensée semblables. Pour accroître la collaboration interarmées dans les opérations tactiques et réduire les risques qui menacent la légitimité opérationnelle, il faudra entre autres voir les opérations dans l'espace aérien tactique comme autant de fonctions interarmées à ramener au plus bas niveau possible en appliquant un concept modulaire des compétences pertinentes. On a réussi à mettre sur pied une cellule véritablement interarmées en Afghanistan grâce à l'appui et à la souplesse du commandant de la Brigade multinationale de Kaboul et de son état-major, ce qui a permis d'appliquer l'art opérationnel au plus bas échelon possible.

RMC

NOTES

1. Elinor C. Sloan, *The Revolution in Military Affairs Implications for Canada and NATO*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 4-6.
2. Major M. F. Murphy, « La coordination de l'espace aérien au cours d'opérations », *Le Bulletin*, vol. 10, nº 3, avril 2005.
3. Frederic de Mullinen, « Distinction between Military and Civilian Objects », *Beyond Declaring Victory and Coming Home: The Challenges of Peace and Stability Operations*, sous la direction de Max G. Manwaring et Anthony James Joes, Oxford, Greenwood Publishing, 2000, p. 39.
4. Le professeur Manwaring soutient que la légitimité fait partie du paradigme associé aux opérations de contre-insurrection. Ce paradigme comporte six dimensions : la légitimité, l'organisation, le soutien militaire et autre au gouvernement visé, le renseignement, la discipline et les capacités des forces armées et, enfin, la réduction de l'aide extérieure aux insurgés.
5. Frederic de Mullinen, « Distinction between Military and Civilian Objects », *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment*, sous la direction de Christian Tomuschat, La Haye, Kluwer Law International, 2002, p. 103-128.
6. Heike Krieger (dir.), *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, [en ligne], <http://www.cambridge.org/us/catalogue/catalogue.asp?isbn=0521800714>; OTAN, KFOR, « KFOR: Inside KFOR: Archive December 2002 ».
7. Amnesty International, *Federal Republic of Yugoslavia (Kosovo)*, février 2000, [en ligne], <http://www.amnesty.org>
8. Jürgen Habermas, « Bestiality and Humanity: A War on the Border between Legality and Morality », *Constellations*, vol. 6, nº 3, 1999, p. 263-272.
9. Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
10. OTAN et République fédérale de Yougoslavie, *'Collateral Damage' or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force*, document présenté devant le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'occasion d'une rencontre en 1999 ayant pour thème la violation des droits de la personne, [en ligne], <http://www.amnesty.ca>
11. Carl von Clausewitz, *War, Politics and Power Selections from On War, and I Believe and Profess*, traduction de Edward M. Collins, Chicago, Henry Regnery Coy, 1962, p. 71 et p. 131.

MDN, photo HS048069d02, du caporal Matthew McGregor, Services d'imagerie de la formation Halifax

Un hélicoptère CH-146 *Griffon* du 430ᵉ Escadron survole le Palais présidentiel, situé au cœur de Port-au-Prince, en Haïti. Cela faisait partie de l'opération *Halo*.

L'UTILITÉ DE PLACER HAÏTI SOUS TUTELLE INTERNATIONALE

par le major Michael T. Ward

Mise à jour de l'auteur

Au cours des 12 mois qui ont suivi la rédaction du présent article, la situation en Haïti s'est quelque peu améliorée. Plusieurs tours d'élections ont été organisés, et le nouveau gouvernement, dirigé par René Préval, a déjà remporté quelques succès. Cependant, seul le temps dira si ces premiers signes de succès dureront et si Haïti surmontera les multiples difficultés auxquelles le pays doit faire face. Les lecteurs doivent savoir que, même si cet article a été écrit *avant* les élections de novembre 2005, il est présenté dans sa version originale en raison des dynamiques et des préoccupations politiques et sociales actuelles ainsi que de l'histoire de la région. Ajoutons que les principales affirmations et préoccupations qui y sont présentées demeurent valides.

Introduction

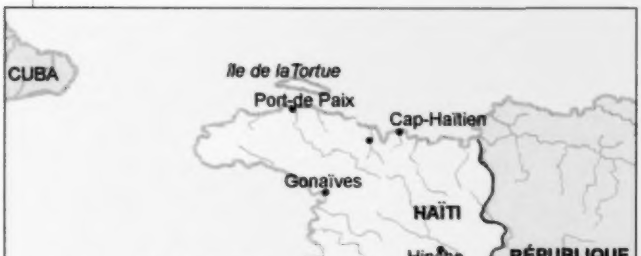
Ces 12 dernières années, les Nations Unies ont autorisé cinq différentes missions en Haïti, chacune se distinguant de l'autre par sa portée, ses objectifs et ses ressources. Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'aucune de ces missions n'est parvenue à remplir son mandat. La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), qui est en cours, dispose d'un très large mandat, autorisant la communauté internationale à assumer une vaste gamme de responsabilités et de tâches. Cette liste reflète essentiellement les idées couramment admises au sujet des méthodes et des moyens qu'il faut utiliser pour reconstruire les sociétés après un conflit afin de les mettre sur la voie d'un avenir meilleur. Cependant, le mandat de la MINUSTAH, délivré en avril 2004, énonce un objectif très similaire à celui établi dans le mandat de la première mission militaire des Nations Unies en Haïti, conduit en 1993. Cette première mission, la Mission des Nations Unies en Haïti, était chargée d'instaurer un climat sûr et stable, de créer une force de police indépendante de l'armée, de favoriser la tenue d'élections libres et régulières et d'inviter la communauté internationale à soutenir le développement économique, social et institutionnel d'Haïti[1]. La MINUSTAH devait notamment instaurer un climat sûr et stable, réformer la police nationale haïtienne, aider à mettre en œuvre des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, contribuer au rétablissement et au maintien

Michael Ward, *pilote d'hélicoptère tactique, occupe actuellement le poste de directeur de l'élaboration et du soutien aux programmes au Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix. Il a participé à des opérations de maintien de la paix en Somalie et en Haïti.*

de l'état de droit, promouvoir le renforcement des institutions, les principes de la gouvernance démocratique, le dialogue et la réconciliation dans le pays, aider à la tenue d'élections libres et régulières et rétablir l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire haïtien[2]. À part le vocabulaire plus précis employé dans le mandat de la MINUSTAH, la similitude entre les deux mandats est frappante. Cette similitude, et un bref examen du désordre régnant actuellement dans le pays, peut amener le lecteur à conclure que les Nations Unies et, par extension, la communauté internationale n'ont pas encore terminé la tâche commencée en Haïti 12 ans auparavant.

Dans le présent article, nous tenterons d'en expliquer les raisons. Quel résultat la communauté internationale souhaite-t-elle obtenir en Haïti? Quels hypothèses et raisonnements sous-tendent cette entreprise? L'approche proposée est-elle la bonne? Que faudrait-il faire différemment afin de s'attaquer plus efficacement aux causes profondes des problèmes du pays?

Nous soutiendrons ici que la mission actuelle des Nations Unies est inadéquate et qu'elle ne réussira pas à moins d'en modifier sensiblement la portée et la nature. Le problème fondamental en Haïti est le manque chronique de légitimité, qui est endémique dans le pays et qui doit être résolu avant qu'une paix durable puisse être instaurée. De plus, le fait que le Conseil de sécurité des Nations Unies se déclare « fermement attaché à la souveraineté [et] à l'indépendance[3] » d'Haïti constitue un obstacle majeur à l'engagement international requis pour reconstruire et réformer l'État haïtien de manière à ce qu'il puisse se fondre en douceur dans la communauté internationale. Nous affirmerons que la solution appropriée au problème d'Haïti est la mise en place d'un régime international de tutelle, qui permettrait de reconstruire et de faire fonctionner efficacement les institutions de l'État haïtien avant la transition, sous l'égide internationale, vers un État démocratique totalement autonome et doté d'une économie de marché efficace.



Carte de la RMC établie par Monica Muller

Cependant, nous savons tous que la solution de tutelle, ou interventionnisme, a déjà été tentée en Haïti, sans résultat. La longue histoire et la culture unique de ce pays ont conféré aux Haïtiens un fort sentiment d'indépendance et de patriotisme. Cela pose un sérieux problème à la communauté internationale, celui d'élaborer et d'exécuter une démarche qui présentera un caractère légitime du point de vue de la population haïtienne et ne sera pas perçue comme étant simplement imposée par des puissances extérieures[4].

Nous commencerons par un survol de la situation actuelle en Haïti, notamment les réalités économiques, sociales et politiques dont toute entreprise de consolidation de la paix doit tenir compte. Nous ferons ensuite un examen théorique des résultats qu'il est raisonnable ou souhaitable de rechercher dans ce pays, de la définition de la paix, des moyens d'y parvenir et de ce que devraient être les buts internationaux pour consolider la paix en Haïti. Une fois que nous aurons établi ces repères, nous aborderons les particularités du cas haïtien, l'histoire, la culture et le climat politique qui jouent un rôle dans toutes les solutions proposées. Enfin, nous examinerons l'approche actuelle adoptée par la communauté internationale en Haïti; pour ce faire, nous comparerons le mandat de la MINUSTAH aux exigences de la consolidation de la paix dans ce pays, nous analyserons le bien-fondé de cette approche, nous en exposerons les points faibles et nous formulerons des recommandations pour le futur déroulement de la mission.

La situation politique actuelle

Dans son rapport sur Haïti publié en février 2005, l'Economist Intelligence Unit observe que le pays est en proie à des problèmes économiques et politiques graves et persistants[5]. Sur le plan politique, le Fanmi Lavalas, parti de l'ancien président Jean-Bertrand Aristide, a déclaré qu'il s'opposerait aux élections prévues en novembre 2005, remettant en question cette nouvelle tentative pour instaurer une certaine forme de gouvernement populaire légitime et stable. Les troupes déployées en Haïti dans le cadre de la MINUSTAH n'ont pas réussi à instaurer un climat sûr et stable pour les citoyens du pays. La violence a continué de se propager, se concentrant tout particulièrement dans les quartiers les plus pauvres de Port-au-Prince. Cette violence était symptomatique de l'incapacité du gouvernement provisoire de parvenir à une forme de réconciliation avec les partisans de l'ancien président[6]. De plus, de vastes régions situées à l'intérieur du pays ont échappé au contrôle efficace du gouvernement central.

Les mesures de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ont été différées, sans qu'un programme efficace de désarmement soit mis en place[7]. L'ancienne armée est réapparue en tant que force politique, les membres des Forces armées d'Haïti, dissoutes en 1995, s'organisant pour exiger le rétablissement de l'armée ainsi que le paiement des pensions et des arriérés de solde[8]. Les anciens officiers militaires ont également assuré une sécurité de fait dans certaines régions intérieures du pays[9].

Le drapeau d'Haïti

La situation économique et sociale actuelle

La situation économique haïtienne continue d'être désastreuse. Le produit intérieur brut a chuté de 3,8 p. 100 entre 2003 et 2004 et, malgré un redémarrage de l'aide extérieure, le gouvernement est confronté à d'importantes obligations de remboursement de la dette extérieure ainsi qu'à de nombreuses priorités concurrentes en matière d'investissements et de dépenses[10].

La situation socioéconomique de la majorité de la population haïtienne est également déplorable. Selon Amnesty International, Haïti reste le pays le plus pauvre du continent américain, se classant au 150e rang sur 173 pays selon l'indice de développement humain et affichant une espérance de vie de seulement 49,1 ans. Le Programme des Nations Unies pour le développement indique que l'insécurité alimentaire concerne quelque 40 p. 100 des ménages et que plus de 50 p. 100 de la population adulte est au chômage[11].

Enfin, l'absence de surveillance politique efficace sur tout le territoire a augmenté les possibilités d'activités criminelles. Ces dernières années, Haïti est devenu un foyer pour les cartels de drogue d'Amérique centrale, à la recherche de nouvelles routes de trafic vers l'Amérique du Nord[12].

L'importance de la situation pour le Canada

Cette situation de pauvreté, d'instabilité politique et de criminalité n'est pas unique au monde, mais elle revêt une importance particulière pour le Canada. Notre pays revendique depuis longtemps une relation spéciale avec Haïti et accueille une part considérable de la diaspora haïtienne, dont la plupart des membres résident à Montréal. De plus, il faut craindre que les liens entre les bandes criminelles haïtiennes de Montréal et les organisations criminelles d'Haïti, qui sont actuellement faibles, ne se transforment en un réseau solide et bien structuré qui faciliterait, à moyen ou à long terme, l'importation de drogues illicites[13]. La situation géographique d'Haïti est également unique parmi les États défaillants et les États en déroute d'aujourd'hui en raison de la proximité de ce pays avec l'Amérique du Nord, tout particulièrement avec les États-Unis, et de la capacité des crises intérieures haïtiennes à influencer directement le discours politique des États-Unis. Tous ces facteurs se combinent pour exercer une pression considérable sur le Canada, au point de vue de sa politique intérieure et de ses relations avec les États-Unis, le poussant à s'engager de façon concrète en Haïti, tant par des voies directes que par l'intermédiaire des Nations Unies[14].

« La longue histoire et la culture unique de ce pays ont conféré aux Haïtiens un fort sentiment d'indépendance et de patriotisme. »

Ne pas perdre de vue l'objectif à atteindre

Bien sûr, avant de s'immiscer dans les affaires haïtiennes, le Canada doit d'abord définir la tâche à accomplir. À quoi doit ressembler la paix souhaitée et comment l'instaurer? La définition de la paix, les moyens de l'instaurer et la manière de l'évaluer suscitent de nombreux avis et points de vue. Bien que, parlant spécifiquement des conflits ethniques, Daniel Byman affirme qu'un conflit est définitivement terminé lorsque le nombre de décès qui lui est attribuable tombe en dessous d'une centaine par an, pendant au moins 20 ans[15]. Il s'agit assurément d'une mesure solide et satisfaisante de la paix, et un État parvenant à ce résultat après un conflit aura efficacement réduit les problèmes à l'origine de celui-ci. Cependant, cette mesure ne permet pas de dégager une ligne de conduite particulière, bien qu'elle fournisse un outil grâce auquel la génération suivante pourrait mesurer la fin du conflit. Roland Paris, dans son ouvrage intitulé *At War's End*, utilise une définition moins rigoureuse pour décrire le résultat souhaité, parlant de « paix qui perdurera après le départ de ses bâtisseurs et dans un avenir prévisible[16] ». Bien que moins précise, cette définition offre peut-être une meilleure orientation pour appréhender le problème d'Haïti, étant donné qu'elle oblige les décideurs à réfléchir aux moyens de garantir la paix après le départ des Casques bleus. Fen Hampson développe ce thème en décrivant la mesure de la réussite du processus de consolidation de la paix comme « directement liée à la capacité de la société à passer d'un état de guerre à un état de paix caractérisé par la restauration de l'ordre civil, la réémergence d'une société civile et l'établissement d'institutions politiques participatives[17] ». L'examen du mandat de la MINUSTAH laisse penser que les Nations Unies visent une solution comparable, point qui sera développé plus loin dans le présent article.

Cependant, si la description de Fen Hampson est convaincante, elle n'est pas suffisante. Il est incontestable que l'ordre doit être restauré et que la société civile doit réémerger, mais cette définition n'aborde pas l'*efficacité* de la société civile et des institutions qu'elle instaure. La société considère-t-elle que ses institutions sont efficaces? Les conflits politiques sont-ils résolus par l'entremise de ces institutions? Et celles-ci servent-elles le bien commun ou uniquement les intérêts d'une petite minorité?

Des conditions nécessaires mais insuffisantes

La description de Fen Hampson s'applique particulièrement au cas que nous examinons étant donné qu'Haïti est un État qui ne manque pas de présenter toutes les apparences d'une démocratie. La Constitution de 1987, élaborée après le départ des Duvalier, est la dernière des deux douzaines de constitutions adoptées depuis 1804; elle a été rédigée par une assemblée constituante élue, composée d'un grand nombre de groupes de la société civile issus de tous les milieux. Elle a été adoptée par un vote national majoritaire de 99,8 p. 100 auquel ont participé 50 p. 100 des électeurs admissibles. Il s'agissait d'un texte détaillé qui expose l'objectif ambitieux d'établir un État plus démocratique, plus juste et plus équitable, reposant sur le respect des droits et des libertés de la personne[18]. En effet, la Constitution de 1987 intégrait la plupart, si ce n'est l'ensemble, des préoccupations de la communauté internationale, telles qu'elles sont reflétées dans le mandat de la MINUSTAH. Cependant, en dépit de la nature transparente et démocratique du processus d'élaboration et d'adoption de cette constitution, le président civil a été renversé par un *coup d'État* l'année suivante, et Haïti est retombé sous le joug d'une dictature militaire. De toute évidence, la société civile et les institutions politiques participatives qui avaient été créées n'étaient pas assez efficaces pour la tâche à accomplir. Il fallait manifestement aller plus loin.

Des membres du Deuxième Bataillon, The Royal Canadian Regiment (2RCR), surveillent leur position pendant qu'ils mènent une patrouille à pied à Port-au-Prince, en Haïti. Cela faisait partie de l'opération *Halo*.

La nécessité d'avoir des institutions efficaces

Cette notion d'efficacité n'est pas explicitement décrite dans la définition de Fen Hampson. Les institutions et les procédures démocratiques doivent être largement *perçues* comme efficaces afin de l'être vraiment. Il est impératif d'intérioriser les normes de la démocratie et d'ancrer dans le cœur et l'esprit des membres de la société en reconstruction la confiance dans l'efficacité des institutions démocratiques. Mark Peceny et William Stanley discutent de cette nécessité de changer les normes dans leur examen des récents processus de paix en Amérique centrale. Ils décrivent un processus de changement en quatre étapes, proposant une « cascade de normes » qui conduit à l'intériorisation des normes démocratiques libérales, jusqu'au point où les institutions libérales deviennent la voie habituelle empruntée pour résoudre les conflits politiques au moyen de la démocratie et de l'action[19].

Abordant le cas du Salvador, Mark Peceny et William Stanley décrivent un processus par lequel les élites ont commencé à adopter de manière visible et publique les normes libérales dans les années 1980 afin d'obtenir une légitimité internationale. Cette démarche leur a mérité un soutien et un engagement international plus forts. Au cours d'une mission de cinq ans pour la consolidation de la paix dans le pays, les Nations Unies se sont employées à renforcer les institutions politiques libérales et à promouvoir « le dialogue, le compromis et la résolution pacifique des conflits, réussissant à diffuser les pratiques libérales au sein de l'appareil gouvernemental et [...] au sein de la société[20] ». Ainsi, les normes libérales ont pu être progressivement adoptées par des groupes autrefois antagonistes, ramenant petit à petit dans l'espace politique le règlement des conflits qui auraient auparavant été résolus par la violence. Ce processus a été soutenu et favorisé par un important développement économique et par l'assistance de la communauté internationale, en particulier celle des États-Unis. La clé de ce processus a été d'avoir permis aux anciens combattants d'assimiler les pensées et les normes libérales avant le désengagement de la communauté internationale.

La paix qui doit être instaurée en Haïti doit comprendre tous les éléments qui viennent d'être évoqués. Elle doit se caractériser par une absence prolongée de violence politique, perdurer après le départ de ses bâtisseurs et déboucher sur un État haïtien démocratique doté de solides institutions, où les Haïtiens eux-mêmes auront adopté des normes propices au développement et au maintien d'un État démocratique fonctionnel.

La nature du conflit actuel en Haïti

Après avoir défini les aspects essentiels de la paix à mettre en place, nous allons à présent nous pencher sur la nature du conflit qui touche actuellement Haïti. Peut-être la manière la plus simple d'aborder ce débat consiste-t-elle à définir d'abord ce que ce conflit *n'est pas*. Premièrement, il ne s'agit pas d'un conflit ethnique. Daniel Byman décrit un groupe ethnique comme des personnes « unies par une croyance de parenté commune et de distinction de groupe, souvent renforcée par la religion, la langue et l'histoire[21] ». Cette description correspond certainement à la population haïtienne, mais elle s'applique à tous les habitants du pays. Aucun clivage d'identité ethnique n'est à la base de ce conflit. Dans le même ordre d'idées, la majeure partie des ouvrages traitant des conflits civils cite les dilemmes sécuritaires comme constituant une cause courante de la violence à l'intérieur d'un État. Si la population haïtienne craint souvent pour sa sécurité personnelle, le dilemme sécuritaire, tel que le décrit notamment Barbara Walter, n'est pas de mise dans ce cas. Aucun « autre » groupe n'est à craindre[22]. Ce conflit ne résulte pas non plus d'une transition – politique, économique ou autre. Haïti n'est pas un État se désagrégeant sous la pression de la démocratisation ou du développement économique et de la modernisation.

« La société considère-t-elle que ses institutions sont efficaces? Les conflits politiques sont-ils résolus par l'entremise de ces institutions? »

Dans ce conflit, les principaux coupables sont la faiblesse de l'État et une absence chronique de légitimité populaire. Les causes profondes du problème ne sont pas récentes. Elles datent de la fondation d'Haïti en tant qu'État, et il faut examiner quelque peu l'héritage historique du pays pour comprendre la situation actuelle.

Les racines historiques du conflit

La colonie française de Saint-Domingue, précurseur de l'État d'Haïti, a été le moteur économique de la France au cours des années 1700. Saint-Domingue concevait une vaste quantité de produits de base exportés vers la France métropolitaine, qui étaient ensuite transformés et revendus avec de grands bénéfices. Saint-Domingue était un importateur net de produits alimentaires, et le mode de production reposait essentiellement sur de grandes plantations, exploitées par environ 500 000 esclaves d'origine africaine, dans des conditions extrêmement brutales. À partir de sa capture, un esclave avait une espérance de vie estimée à sept ans, et on considérait qu'il était moins cher d'importer de nouveaux esclaves que de les « faire naître » au pays[23]. Une classe peu nombreuse mais importante de Noirs libres et de mulâtres faisait du petit commerce et se concentrait essentiellement dans les zones urbaines. Au sommet de la pyramide sociale se trouvaient les *Grands Blancs* d'origine française, qui étaient propriétaires de la majorité des plantations et étaient chargés d'administrer la colonie.

Haïti est le seul État dont la naissance résulte directement d'une révolte d'esclaves. La révolution a commencé en 1792 et a duré 12 ans. Le combat a été très long, polarisé entre les races et extrêmement brutal. Son point culminant a été l'ordre donné par Jean-Jacques Dessalines, un chef révolutionnaire qui s'est ensuite autoproclamé empereur, de tuer tous les Blancs restant encore dans l'île[24].

À la suite de cette révolution, le pays s'est trouvé isolé sur les plans diplomatique et économique étant donné que les États-Unis et les puissances européennes craignaient une propagation de la révolution des esclaves. La reconnaissance diplomatique fut longue à venir, et le commerce international, strictement restreint. La révolution avait laissé le pays en ruine, tant par la destruction massive des infrastructures que par l'anéantissement de l'ancien modèle économique. Les premières tentatives avortées de réinstaurer le système des plantations n'ont fait que démontrer que les esclaves fraîchement libérés ne souhaitaient pas recommencer à travailler dans les plantations. Peu de temps après, Jean-Jacques Dessalines a réparti les propriétés des Français ayant quitté l'État entre les esclaves libérés. Cet acte essentiel a posé les fondations économiques, sociales et psychologiques de l'État moderne d'Haïti[25]. La grande majorité des esclaves affranchis vivaient dans des zones rurales, exploitant de petits lots de terre pour subsister et vendant leurs excédents aux villes et aux centres urbains. Inversement s'est créée une *bourgeoisie* mulâtre, de plus en plus privilégiée et urbaine, vivant de la situation économique. Michel-Rolph Trouillot décrit succinctement le système qui a vu le jour :

> « À l'échelle locale, les récoltes paysannes et les biens de consommation importés représentaient la principale monnaie d'échange économique. Les impôts collectés dans les bureaux de douane, essentiellement supportés par la paysannerie, constituaient la plus importante source de revenu du gouvernement. Les bénéfices provenant de la paysannerie représentaient une grande partie des revenus engrangés par une bourgeoise qui s'adonnait au commerce d'importation et d'exportation, essentiellement étrangère, et ne s'intéressait nullement à la production locale. [...] Tandis que l'État se concentrait surtout sur la consolidation du pouvoir, les élites urbaines qui gravitaient autour de lui repoussaient la majorité rurale en marge de la vie politique[26]. »

Ce modèle économique de base est à l'origine de la division actuelle entre l'*État* d'Haïti et la *nation* haïtienne. Le sens haïtien de la nation, forgé dans la révolution et dans l'isolement qui s'en est suivi, est très fort. Les Haïtiens

« Haïti est le seul État dont la naissance résulte directement d'une révolte d'esclaves. »

partagent une histoire commune, un héritage religieux (le vaudou) et une langue (le créole). Cependant, l'État haïtien en lui-même est faible, et les institutions de gouvernance ne sont pas bien ancrées. Depuis 1804, Haïti a connu deux empires, une monarchie et plusieurs républiques (dont neuf ayant un président à vie)[27]. Ce n'est peut-être pas l'*ampleur* de l'instabilité politique qui rend le problème d'Haïti si unique et compliqué mais plutôt la *persistance* de l'échec politique. Depuis le début, une perpétuelle relation de prédation s'est installée entre les élites politiques haïtiennes et les masses. Ce fait n'a pas échappé à la population haïtienne et est assez clairement exposé dans la Constitution de 1987. C'est cette relation spécifique qui doit être détruite et reconstruite. Les institutions de la démocratie haïtienne doivent être étendues et renforcées afin de permettre aux Haïtiens d'être efficacement représentés au sein du gouvernement. Cependant, une telle entreprise doit aller de pair avec un vaste développement économique et un soutien de la communauté internationale, qui permettront à la majorité des Haïtiens de profiter concrètement de ces institutions politiques nouvellement renforcées.

L'examen du mandat de la MINUSTAH (vers 2005)

Le mandat actuel de la MINUSTAH consiste à résoudre concrètement certains de ces problèmes. Cependant, il est entravé par des prémisses de base et des contraintes imposées par la réalité du système actuel des Nations Unies et de son approche à l'égard des opérations de maintien de la paix. Comme nous l'avons indiqué, la principale restriction se trouve dans le préambule du document, où le Conseil de sécurité des Nations Unies se déclare « fermement attaché à la souveraineté [et] à l'indépendance[28] » d'Haïti. La MINUSTAH est contrainte d'agir en soutien des structures gouvernementales existantes et par leur entremise. En d'autres termes, elle doit fonctionner dans le contexte d'une culture et d'une structure de gouvernance qui sont à l'origine de la situation actuelle. À tout le moins, les interventions des Nations Unies sont ternies par leur association avec un gouvernement en manque de légitimité aux yeux du plus grand nombre.

MDN, photo HS048069d01, du caporal Matthew McGregor, Services d'imagerie de la formation Halifax

Un hélicoptère CH-146 *Griffon* du 430e Escadron survole Port-au-Prince.

À cette contrainte s'ajoute un appel à organiser des élections le plus tôt possible. C'est le modèle suivi par les nombreuses missions des Nations Unies dans les années 1990 : une intervention internationale visant à établir un climat sûr et stable, suivie d'élections organisées le plus tôt possible et d'un retrait assez rapide des forces internationales. Compte tenu de la situation actuelle en Haïti et du fait qu'au moins un parti politique majeur, le Fanmi Lavalas, refuse de participer aux élections prévues en novembre 2005, la répétition des étapes suivantes du modèle est peut-être inévitable : une détérioration progressive de la situation sécuritaire après les élections et le départ des forces internationales, suivie par des violences à grande échelle et par un appel à une nouvelle intervention internationale.

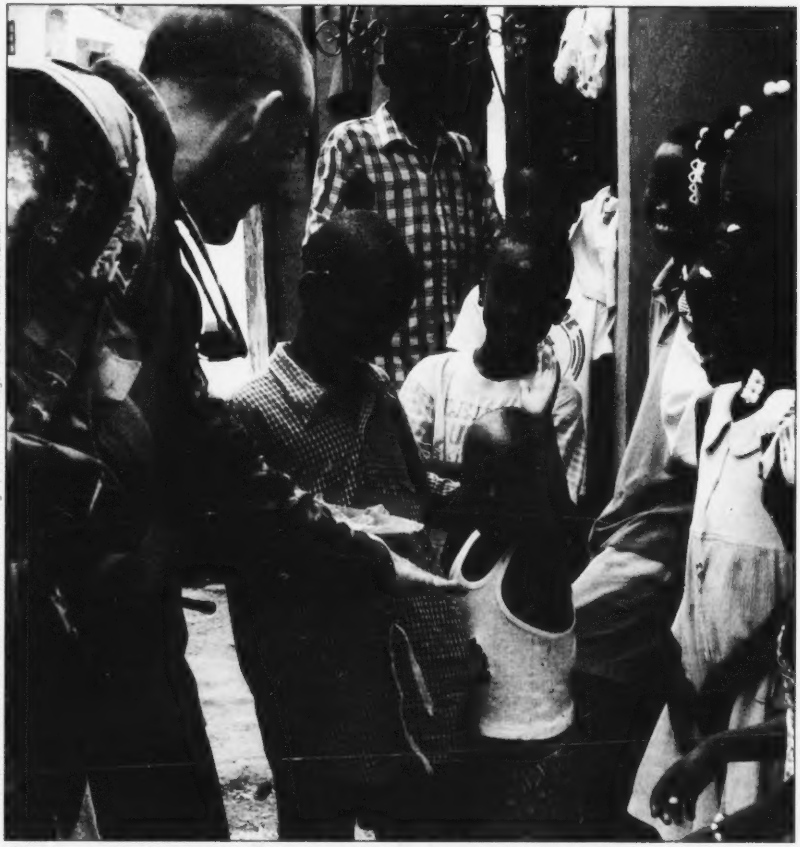
Les élections ne devraient pas avoir lieu tant qu'elles ne peuvent être organisées dans un cadre suffisamment institutionnalisé et efficace. La population haïtienne doit avoir le temps d'assimiler les normes entourant ces actes. Il s'agit d'un processus à long terme.

Dans le même ordre d'idées, le mandat appelle la MINUSTAH à aider le gouvernement de transition à « promouvoir les principes de la gouvernance démocratique et du développement des institutions[29] » et à aider au « rétablissement et au maintien de l'état de droit[30] ». Tous ces problèmes sont essentiels pour établir une gouvernance légitime et efficace et une paix durable en Haïti, mais, une fois encore, ces changements sous-entendent une modification des normes et relèvent d'un processus à très long terme.

Soyons justes, le mandat de la MINUSTAH parle effectivement de long terme en ce sens qu'il :

> « Souligne que les États membres, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales [...] doivent continuer à contribuer à la promotion du développement économique et social d'Haïti, en particulier à long terme, pour que le pays puisse retrouver et conserver une stabilité et faire reculer la pauvreté[31] ».

Cependant, la rotation de six mois prévue dans le mandat, les dépenses liées au maintien de la mission et le manque d'engagement à long terme des États membres contribuent à empêcher une planification réaliste permettant d'atteindre les objectifs à long terme. L'engagement des Nations Unies en Haïti dans les années 1990, combiné à la rapide réduction de la présence onusienne et au prompt retour de l'instabilité, laisse penser qu'il ne s'agit pas d'un facteur insignifiant.



MDN, photo HS048019d07, du soldat Matthew McGregor, Services d'imagerie de la formation Halifax

Membre de l'équipe de coopération civile-militaire des Forces canadiennes, le capitaine Shawn Courty de Saint John (Nouveau-Brunswick), se lie d'amitié avec un jeune Haïtien, qui le salue chaleureusement, devant un groupe de jeunes enfants.

L'utilité d'un régime international de tutelle

L'une des solutions pour résoudre ces faiblesses serait de placer Haïti sous la tutelle des Nations Unies. Les Nations Unies devraient assurer la gouvernance du pays de manière à mettre en place les conditions nécessaires à l'émergence d'une culture démocratique suffisamment solide pour garantir que les rivalités politiques ne débouchent pas sur la violence. De manière générale, les tâches de l'administration onusienne devraient largement coïncider avec celles définies dans le mandat de la MINUSTAH, mais elles devraient être directement confiées à une instance permanente et non tournante afin d'éviter les contraintes imposées par la culture et le système de gouvernance actuels. L'un des objectifs implicites que cette instance devrait poursuivre serait de modifier les normes de gouvernance existantes et de faire naître la confiance dans les institutions démocratiques. Le but primordial serait de créer un système de gouvernance qui jouera un rôle déterminant dans l'amélioration de la vie de la population haïtienne et qui sera vue par celle-ci comme étant légitime. Cette solution n'est ni rapide ni bon marché, mais, compte tenu de l'histoire de l'État haïtien, elle est nécessaire.

L'institutionnalisation avant la libéralisation

Roland Paris propose une feuille de route pour la mise en place d'un régime de tutelle efficace dans le cadre de travail qu'il définit pour l'institutionnalisation avant la libéralisation[32]. Le principal argument est que la croyance actuellement très répandue selon laquelle la « démocratisation et la marchéisation [sic] favoriseront la paix dans les États déchirés par la guerre », quoique logique, comporte des risques élevés d'instabilité et de retour à la violence pendant la période turbulente de la transition. Ces risques doivent donc être maîtrisés grâce à l'introduction délibérée, progressive et prudemment gérée de réformes. En outre, l'ordonnancement de ces réformes est essentiel dans la mesure où des institutions politiques et économiques capables de gérer les pressions de la démocratisation et de la libéralisation doivent être mises en place avant qu'une libéralisation dirigée ait lieu[33].

Sur les six éléments essentiels de l'approche d'institutionnalisation avant la libéralisation, qui est prônée par Roland Paris pour instaurer la paix, deux proposent des lignes directrices particulièrement utiles pour la mise sous tutelle onusienne d'Haïti. Le premier élément aborde le moment des élections. Roland Paris affirme que les élections doivent être tenues au moment propice et une fois que les conditions sont remplies. Il soutient que cette opportunité repose sur deux critères : premièrement, les principaux candidats aux élections ne doivent pas être de ceux qui s'affrontaient il n'y a pas longtemps dans la guerre civile; deuxièmement, les institutions du pays doivent être en mesure de résoudre les conflits éventuels nés du scrutin. Si l'on se réfère à ces critères, Haïti n'est pas prêt d'organiser des élections, et il faudra probablement beaucoup de temps pour que les conditions soient remplies.

Il est également nécessaire d'adopter des politiques économiques visant à atténuer les conflits. Étant donné l'héritage historique d'Haïti aux points de vue de la pauvreté et du sous-développement, il semblerait que la principale politique économique susceptible d'apaiser les conflits serait la mise en place d'un gigantesque programme d'aide économique et sociale.

« L'un des objectifs implicites que cette instance devrait poursuivre serait de modifier les normes de gouvernance existantes... »

MDN, photo HSspecial04

Faisant des vols de secours, des hélicoptères CH-146 *Griffon* transportent des agents de la Police nationale haïtienne et des travailleurs humanitaires vers Mapou, en Haïti.

Le but serait d'établir une économie efficace proposant davantage de possibilités dans un pays où, comme nous l'avons noté précédemment, 40 p. 100 des ménages se trouvent en état d'insécurité alimentaire et 50 p. 100 de la population adulte est au chômage.

Chaque élément clé de l'approche d'institutionnalisation avant la libéralisation de Roland Paris repose sur la nécessité de reconstruire des institutions publiques efficaces. Les institutions que propose Roland Paris ressemblent beaucoup à la liste établie dans le mandat de la MINUSTAH. Un système judiciaire et des tribunaux opérationnels, l'état de droit et des forces de police efficaces sont des éléments repris dans les deux documents. Ce qui fait défaut dans le document de la MINUSTAH est l'appréciation judicieuse du temps requis pour obtenir les résultats souhaités.

La logique de la solution de tutelle pour résoudre les problèmes actuels en Haïti est valable, mais elle repose sur une hypothèse fondamentale, celle de la volonté politique. Elle présume que la communauté internationale veut réellement atteindre les buts énoncés dans le mandat de la MINUSTAH et qu'elle est prête à tout mettre en œuvre pour y parvenir. Si ce n'est pas le cas, l'argument n'a pas de raison d'être, et nous assisterons à un cycle répété de mandats à court terme appliqués comme solutions temporaires pour surmonter la crise du moment.

Les difficultés de la tutelle

La solution de la mise sous tutelle comprend très certainement de nombreuses difficultés. Tout d'abord, elle sous-entend une profonde violation de la souveraineté étatique. Cependant, la communauté internationale est déjà présente à l'intérieur des frontières haïtiennes et a donc déjà commencé à s'immiscer dans les activités souveraines d'un État membre. La mise sous tutelle n'est qu'une petite étape de plus et, puisque son but ultime est d'améliorer la situation du pays, elle est justifiable.

Ensuite, il s'agit d'une entreprise gigantesque en raison de l'engagement à long terme de ressources humaines et physiques. Cependant, comme l'a affirmé Roland Paris, la somme nécessaire pour mettre en place une tutelle efficace des Nations Unies, même sur une période de 20 ou 40 ans, est infime par rapport aux sommes consacrées à la défense dans le monde entier.

Enfin, cette solution pourrait présenter un talon d'Achille, à savoir l'obligation d'obtenir un niveau très élevé de légitimité étatique en Haïti au moyen d'une approche émanant de l'extérieur du pays. Ce problème nécessitera une grande attention. Il est évident que les Haïtiens devront progressivement occuper les postes dominants dans les structures de la tutelle et, en outre, avoir une voix prépondérante dans l'élaboration des solutions appropriées. Le rythme et la portée de cet engagement

devront être gérés avec soin de manière à ce que le peuple haïtien perçoive qu'une solution haïtienne a été élaborée pour la nation haïtienne. L'astuce sera de veiller à ce que la communauté internationale parvienne à inculquer les normes d'un processus démocratique pacifique au peuple haïtien avant de laisser cette solution entre les mains des Haïtiens.

« La solution de la mise sous tutelle comprend très certainement de nombreuses difficultés. »

Résumé et conclusion

L'entité culturelle unique qu'est Haïti rend difficiles les efforts de consolidation de la paix déployés par la communauté internationale. Au cours des deux derniers siècles, l'État haïtien a manqué de légitimité aux yeux de la majeure partie de la nation haïtienne. Les institutions européennes que la France a léguées à Haïti n'ont jamais trouvé une place idéale dans la culture du peuple haïtien. Ces 12 dernières années, les Nations Unies ont déployé cinq missions distinctes dans l'île, chacune ayant utilisé un éventail assez classique de techniques pour établir une nation stable et démocratique. Cette approche n'a pas réussi parce qu'elle n'a pas consacré le temps ni les ressources nécessaires à la résolution du problème. Une fois qu'un climat sûr et stable aura été instauré, la principale tâche de la communauté internationale sera de mettre sur pied les institutions de l'État haïtien et de créer, d'encourager et de promouvoir l'espace politique dans lequel le peuple haïtien pourra résoudre ses différends sans recourir à la violence. Nous avons soutenu que le meilleur moyen d'appliquer ce type d'approche est de mettre en place une tutelle internationale, qui obligerait les Nations Unies à renoncer à leur engagement actuel à l'égard de la souveraineté et de l'indépendance du pays. Suivant la logique de Roland Paris, l'institutionnalisation doit précéder la libéralisation de sorte que la nation haïtienne apprenne à faire confiance à l'efficacité de ces institutions publiques et évite de choisir la violence comme principal moyen d'exercer le pouvoir politique.

Cette solution n'est ni rapide ni bon marché. Cependant, la nécessité d'établir « une paix qui perdurera après le départ de ses bâtisseurs et dans un avenir prévisible[14] » exige ce type d'engagement. Chaque fois que les Nations Unies interviennent dans les affaires intérieures d'une nation pour la cause de la paix, elles imposent de fait les valeurs et les idéaux qui lui sont propres. Changer les valeurs et les idéaux est un processus long qui requiert un engagement important en temps et en ressources. Si les Nations Unies n'en prennent pas conscience et si elles ne consacrent pas le temps nécessaire pour terminer la tâche entreprise en Haïti, elles seront condamnées à revenir encore et toujours appliquer un nouveau pansement sur la même blessure.

Remerciements

Nous tenons à remercier Sarah Meharg, du Centre Pearson pour la formation en maintien de la paix, pour sa précieuse aide dans la rédaction du présent article.

RMC

MDN, photo IS2004-2006a, du sergent Frank Hudec, Caméra de combat des Forces canadiennes

Un avion de transport CC-130 *Hercules*, avec à son bord des Canadiens, quitte l'Aéroport Toussaint Louverture de Port-au-Prince, en Haïti. Le dimanche 29 février 2004, deux appareils *Hercules* ont servi à transporté 46 citoyens du Canada et 17 ressortissants d'autres pays.

NOTES

1. Trois résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies jalonnent l'évolution du mandat de la Mission des Nations Unies en Haïti; il s'agit des résolutions 867 (1993), 940 (1994) et 975 (1995). Le mandat initial prévu dans la résolution 867 était assez limité (contrôleurs de la police, instructeurs militaires et équipes de reconstruction). Cependant, le déploiement de la première Mission des Nations Unies en Haïti a été empêché par le gouvernement militaire haïtien. Après de nombreuses démarches diplomatiques et des négociations tendues, une force multinationale, autorisée aux termes du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies et dirigée par les États-Unis, a été déployée dans le pays afin d'instaurer un climat sûr et stable. La Mission des Nations Unies en Haïti a été par la suite déployée en 1995.
2. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1542 (2004)*, S/RES/1542 (2004), le 30 avril 2004, p. 4.
3. *Ibid.*, p. 1.
4. Les travaux de plusieurs auteurs consultés soulignent la division particulière entre l'État et la nation en Haïti. Michel-Rolph Trouillot consacre un temps considérable à décrire en détail ce sujet. Il souligne clairement que la combinaison de facteurs politiques et économiques datant de l'époque de la révolution a engendré une division profonde entre la société civile et le monde politique en Haïti, qui a atteint son summum pendant la dictature des Duvalier. Patrick Bellegarde-Smith va plus loin en affirmant que les aspects essentiels et uniques de la culture haïtienne ne se reflètent pas dans les institutions publiques haïtiennes et que c'est ce principal défaut qui doit être corrigé avant que la démocratie haïtienne puisse s'installer de façon durable. De plus, si l'État haïtien est très faible, le patriotisme des Haïtiens, lui, est très fort. L'auteur pense que cette différence est cruciale pour la formulation d'une solution efficace et à long terme de consolidation de la paix (et qu'elle pourrait en fait conduire à l'échec de toute mesure de consolidation de la paix imposée par la communauté internationale). Par conséquent, tout au long du présent article, nous reprendrons la différence entre l'État haïtien et la nation haïtienne, l'État désignant les institutions de l'entité politique d'Haïti et la nation désignant, au sens forcément large, l'ensemble de la société civile haïtienne. (Michel-Rolph Trouillot, *Haiti: State Against Nation, The Origins and Legacy of Duvalierism*, New York, Monthly Review Press, 1990, p. 15-31; Patrick Bellegarde-Smith, *Haiti: The Breached Citadel*, Boulder, Westview Press, 1990)
5. Economist Intelligence Unit, *Country Report: Haiti*, Londres, The Economist Intelligence Unit Limited, février 2005, p. 171.
6. *Ibid.*, p. 7.
7. Harvard Law Student Advocates for Human Rights et Centro de Justicia Global, *Keeping the Peace in Haiti? An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success*, Cambridge, mars 2005, p. 12.
8. Economist Intelligence Unit, *op. cit.*, p. 15.
9. Harvard Law Student Advocates for Human Rights et Centro de Justicia Global, *op. cit.*, p. 10.
10. Economist Intelligence Unit, *op. cit.*, p. 5-12.
11. Amnesty International, *Haïti : Une occasion unique de mettre fin à la violence?*, AMR 36/038/2004, Londres, le 21 juin 2004.
12. Stewart Prest, *Upheaval in Haiti: The Criminal Threat to Canada, A Background Study*, étude commandée par le Service canadien de renseignements criminels, Ottawa, Université Carleton, juin 2005, p. 4
13. *Ibid.*, p. 26.
14. Dans le présent article, nous partirons de l'hypothèse que la plus grande volonté de la communauté internationale se reflète dans les actions des Nations Unies et nous nous concentrerons donc sur l'analyse des récents mandats onusiens en Haïti.
15. Daniel Byman, *Keeping the Peace: Lasting Solutions to Ethnic Conflicts*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002, p. 6.
16. Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, New York, Cambridge University Press, 2004, p. 59.
17. Fen Osler Hampson, « Can Peacebuilding Work? », *Cornell International Law Journal*, vol. 30, n° 3, 1997, p. 716.
18. La Constitution était profondément libérale et réformiste. Ses mesures les plus importantes étaient probablement la dépénalisation de la religion vaudou et la désignation du créole en tant que langue officielle. La Constitution partageait le pouvoir exécutif entre un président et un premier ministre, instaurait un conseil indépendant pour surveiller les élections, établissait un bureau pour la protection des citoyens, consacrait les droits civils et politiques et instituait des mesures visant à établir un ordre économique plus équitable. Le bien-être social, la sécurité personnelle et l'éducation gratuite à tous les niveaux étaient mis en valeur.
19. Mark Peceny et William Stanley, « Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America », *International Organization*, vol. 55, n° 1, hiver 2001, p. 155-157.
20. *Ibid.*, p. 163-164.
21. Byman, *op. cit.*, p. 5.
22. Barbara F. Walter, « The Critical Barrier to Civil War Settlement », International Organization, vol. 51, n° 3, été 1997, p. 516.
23. Bellegarde-Smith, *op. cit.*, p. 39-40.
24. L'esprit de cette époque peut se résumer par une citation concernant l'ébauche de la déclaration d'indépendance haïtienne, dans laquelle le secrétaire de Dessalines a déclaré que, pour rédiger l'acte d'indépendance, « nous avons besoin de la peau d'un Blanc pour parchemin, de son crâne pour écritoire, de son sang pour encre et d'une baïonnette pour plume. » (*Ibid.*, p. 44)
25. Greg Chamberlain, *South America, Central America and the Caribbean 2005*, 13 édition, sous la direction de Jacqueline West, Londres, Europa Publications, 2004, p. 516.
26. Trouillot, *op. cit.*, p. 16.
27. Bellegarde-Smith, *op. cit.*, p. xix.
28. Conseil de sécurité des Nations Unies, *op. cit.*, p. 41.
29. *Ibid.*, p. 3.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*, p. 4.
32. Paris, *op. cit.*, p. 188.
33. *Ibid.*, p. 7.
34. *Ibid.*, p. 59.

Photo de Hank Shiffman

Le Pentagone et son voisinage.

LE PLAN DE COMMANDEMENT UNIFIÉ DES ÉTATS-UNIS

par le lieutenant-colonel Marcus Fielding, des forces terrestres australiennes

« Il est indispensable que la population soit pleinement avisée si l'on attend d'elle qu'elle allie les énormes composantes industrielles et militaires de notre infrastructure de défense à nos principes et objectifs de paix pour garantir à la fois notre sécurité et notre liberté. »

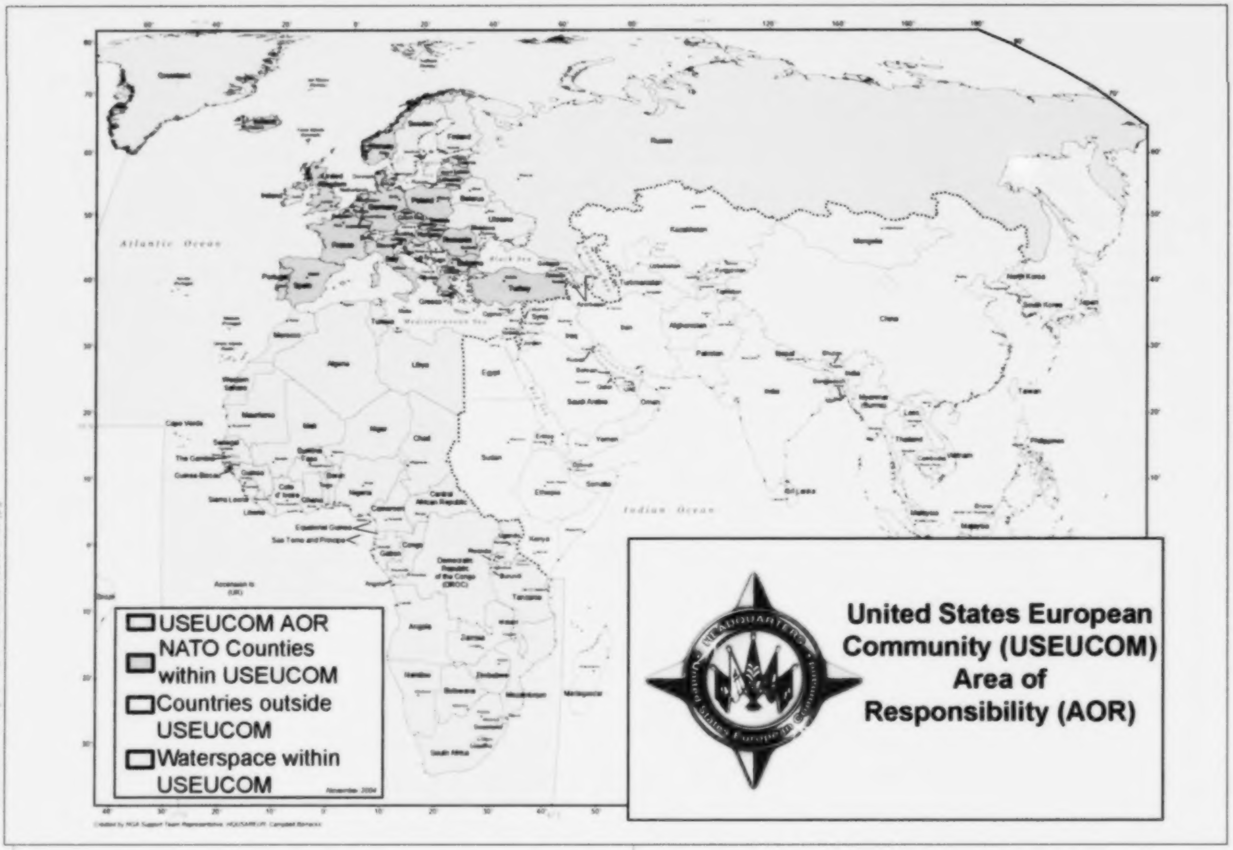
– Dwight D. Eisenhower,
président des États-Unis, 1960

Introduction

Les États-Unis sont le seul pays dont les opérations militaires à l'échelle planétaire relèvent de cinq commandements géographiquement distincts. Trois de ces commandements géographiques couvrent les régions situées respectivement à l'est, à l'ouest et au sud du territoire des États-Unis. Le quatrième commandement géographique est responsable de tout le continent nord-américain aux fins de défense du territoire et d'appui à la population civile. Le cinquième comprend la région de l'Asie du Sud-Ouest, riche en ressources énergétiques.

Le commandement responsable du continent nord-américain mis à part, les quatre autres commandements géographiques comptent actuellement près de 450 000 soldats, marins, aviateurs et marines, sur place ou en affectation – soit plus de 30 p. 100 de l'effectif total en service actif des forces armées américaines[1]. Un tel agencement représente pour le potentiel militaire américain une présence « avancée » considérable dans le monde entier[2]. Le plan de commandement unifié, qui porte la signature du président des États-Unis, est un document stratégique central qui proclame cette présence et la sanctionne. Les dispositions de commandement énoncées dans le plan sont donc d'une importance capitale. S'il ne compte que 17 pages, c'est néanmoins un document que l'on se doit de connaître et de comprendre, en raison surtout de la fréquence des opérations que conduisent les puissances alliées en coalition avec les États-Unis.

Le lieutenant-colonel Marcus Fielding *est officier du génie militaire et a participé à de nombreux déploiements opérationnels. Il est actuellement en détachement au collège du commandement et de l'état-major général de l'armée américaine, à Fort Leavenworth (Kansas), à titre d'instructeur dans le cadre d'un programme d'échange avec l'Australie. Il enseigne des sujets d'ordre stratégique et opérationnel, notamment les opérations interarmées, les opérations multinationales et les opérations interservices.*



www.eucom.mil/english/AOR/eucom_aor_color_HR.jpg

Pourtant, au sein des cercles militaires de la coalition, peu connaissent le plan de commandement unifié et en saisissent le sens en ce qui a trait à l'alliance des forces de la coalition aux forces armées américaines. Étant donné cette carence dans la compréhension collective de ce plan déterminant des États-Unis, nous tenterons ici d'en faire un survol, en retraçant sa genèse et son évolution, et d'examiner les termes de son application dans chaque commandement géographique. Nous nous intéresserons ensuite aux commandements géographiques dans le contexte général de la politique étrangère américaine.

L'évolution du plan de commandement unifié

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les forces armées américaines se retrouvant dispersées aux quatre coins du globe, il est alors devenu essentiel d'harmoniser les activités de tous les services. Le Pentagone s'est donc vu dans l'obligation de redéfinir le périmètre de ses théâtres d'opérations et de remanier leur commandement, surtout en Europe et dans le Pacifique Ouest. En 1946, les chefs d'état-major combinés ont rédigé la première version du plan de commandement unifié[3]. Ils y définissaient sept commandements unifiés et leurs territoires respectifs[4]. Deux de ces commandements étaient responsables des forces d'occupation (soit le commandement d'Europe et le commandement d'Extrême-Orient, au Japon), mais les autres laissaient présager de l'importance qui serait bientôt accordée à la défense et à la protection des États-Unis contre la puissance croissante de l'Union soviétique[5].

Par la suite, à mesure que la situation évoluait, il devenait nécessaire de réviser le plan de commandement unifié. C'est ainsi que, depuis 1946, 20 versions du plan se sont succédé. Au fil de ces révisions, les sept commandements unifiés, dont les territoires respectifs étaient relativement limités, se sont refondus en cinq commandements, désormais contigus et couvrant l'ensemble de la planète[6].

De nombreuses circonstances historiques et géostratégiques ont naturellement influencé l'évolution du plan de commandement unifié, mais c'est seulement depuis l'adoption de la loi Goldwater-Nichols de 1986, qui a instauré la réorganisation du département de la Défense des États-Unis, que le plan obéit clairement aux documents de politique supérieure, parmi lesquels la stratégie de sécurité nationale, la stratégie de défense nationale, la stratégie militaire nationale et le plan combiné des possibilités stratégiques[7].

Aujourd'hui, le plan de commandement unifié s'insère dans une pile toujours plus haute de documents de politique stratégique, mais on aurait tort de sous-estimer sa signification profonde, car il représente toujours les « moyens » par lesquels le département de la Défense des États-Unis entend arriver à ses « fins » stratégiques nationales. En dehors des documents de politique officiels, les courants internes au sein du Département ont également influencé l'évolution du plan. Par exemple, la concurrence interservices, le degré d'autorité accordé aux commandants de combat, les débats opposant l'organisation géographique à l'organisation fonctionnelle et les préoccupations relatives à la concentration des forces dans un nombre limité

de commandements sont autant de questions qui ont influencé l'évolution du plan de commandement unifié.

La configuration actuelle des commandements unifiés

Tous les facteurs précédents ont eu un effet déterminant sur l'actuel plan de commandement unifié, qui a reçu la signature du président américain le 1er mars 2005 et qui reconnaît les cinq commandements géographiques suivants :

- le commandement des États-Unis dans le Nord (NORTHCOM);
- le commandement des États-Unis dans le Sud (SOUTHCOM);
- le commandement des États-Unis en Europe (EUCOM);
- le commandement central des États-Unis (CENTCOM);
- le commandement des États-Unis dans le Pacifique (PACOM)[8].

À l'échelle mondiale, la zone de responsabilité de chacun des cinq commandements géographiques atteste de la présence actuelle des forces armées américaines aux quatre coins du globe. Or, cette présence est un facteur déterminant dans le choix de l'emplacement et la nature de tout déploiement d'une force de coalition et, souvent aussi, dans son mode d'opération. Dans les 50 dernières années, les États-Unis ont stationné ou déployé en moyenne plus de 20 p. 100 de leurs forces en service actif en territoire étranger. De fait, en 2004, les forces militaires des États-Unis étaient présentes dans plus de 140 pays[9, 10].

En plus des commandements géographiques, depuis le milieu des années 1980, le plan de commandement unifié a progressivement établi des commandements « fonctionnels » pour appuyer les commandements géographiques en organisant les ressources de sorte que leur gestion soit centralisée, plus efficace et plus économique. Dans le plan de 2002, il est question des commandements fonctionnels suivants :

- le commandement du transport des États-Unis (TRANSCOM) assure le transport tactique aérien, terrestre et maritime;
- le commandement des opérations spéciales des États-Unis (SOCOM) dirige les forces actives et les forces de réserve chargées des opérations spéciales, les forces chargées des opérations psychologiques de l'armée de terre et les forces responsables des affaires civiles. Le SOCOM a également été désigné pour agir en tant que commandement appuyé dans le cadre de la guerre contre le terrorisme à l'échelle internationale[11];
- le commandement stratégique des États-Unis (STRATCOM) assume les responsabilités de centre de commandement et de contrôle des forces stratégiques américaines; il dirige aussi les opérations spatiales militaires, les réseaux informatiques, les opérations liées à l'information, l'alerte stratégique, l'évaluation du renseignement et la planification stratégique à l'échelle internationale;
- le commandement de la force interarmées (JFCOM) coordonne les activités de transformation, l'expérimentation, l'instruction interarmées, l'interopérabilité et la constitution des forces[12].

Les responsabilités suivantes sont confiées aux commandants de combat :

- les mesures de dissuasion contre les attaques visant les États-Unis, ses territoires, ses possessions et ses bases et l'application de la force nécessaire en cas d'échec de ces mesures;
- l'exécution des missions et des tâches qui leur sont assignées;
- l'assignation de tâches aux commandements subordonnés et la coordination afin d'assurer l'harmonie dans l'exécution des missions;
- la planification et l'exécution des opérations militaires suivant les ordres du président ou du secrétaire à la Défense dans la poursuite de la stratégie militaire nationale;
- le maintien de la sécurité du commandement et la protection des forces, notamment les commandements, les effectifs et les ressources affectés ou hébergés.

À l'intérieur de sa zone de responsabilité, le commandant d'un secteur géographique est également chargé d'autres tâches, parmi lesquelles :

- la planification et, le cas échéant, l'évacuation et la protection des ressortissants américains et d'autres personnes désignées ainsi que l'adaptation du plan d'urgence applicable à sa zone de responsabilité;
- la fourniture de moyens militaires aux organismes nationaux et internationaux, sauf en cas de directives contraires du secrétaire à la Défense;
- les fonctions d'un point de contact unique pour toute activité militaire à l'intérieur de sa zone de responsabilité;
- l'évaluation militaire des programmes d'assistance en matière de sécurité;

« Aujourd'hui, le plan de commandement unifié s'insère dans une pile toujours plus haute de documents de politique stratégique... »

- la coordination des dossiers d'assistance en matière de sécurité auprès des chefs de mission diplomatique américains concernés;

- la prise en charge des services de consultation, de planification et d'exécution à l'intérieur du secteur d'assistance assigné en matière de sécurité;
- la prise en charge, le cas échéant, du commandement de combat dans l'ensemble de la zone de responsabilité ou suivant les directives du secrétaire à la Défense;
- le commandement des forces américaines engagées dans toute opération de soutien de la paix ou d'aide humanitaire à l'intérieur de la zone de responsabilité, par ordre du secrétaire à la Défense;
- les fonctions d'un point de contact unique à l'intérieur de la zone de responsabilité afin d'aider le département de la Défense des États-Unis à mener la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive;

- la protection des forces à l'intérieur de sa zone de responsabilité;
- la planification et l'exécution des activités de collaboration en matière de sécurité militaire à l'intérieur de la zone de responsabilité assignée[13].

Les responsabilités confiées aux commandants des secteurs géographiques sont vastes et exigent souvent la participation des échelons supérieurs. Il n'est donc pas surprenant que ces commandants relèvent directement du secrétaire à la Défense et du président. Ils doivent comparaître chaque année devant l'assemblée nationale et devant le comité sénatorial des services armés pour défendre leur prise de position[14]. Le chef de l'état-major interarmées doit par ailleurs se livrer à un examen biennal du plan de commandement unifié afin d'examiner les missions, les responsabilités (notamment les périmètres géographiques) et la structure des forces de chaque commandement unifié.

L'application du plan au sein des commandements géographiques

Fort de l'autorité que lui confère le plan de commandement unifié, le commandant d'un secteur géographique définira la stratégie opérationnelle qui convient à sa zone de responsabilité sur la base d'une vaste gamme de documents qui appuient la politique stratégique américaine ainsi que sur de nombreux autres facteurs. Ce processus tiendra compte d'autres instruments relevant du pouvoir national des États-Unis, tout particulièrement sur le plan de la diplomatie et sur le plan économique. Afin d'assurer la réussite du processus, chaque commandement géographique a accès à un conseiller en matière de politique étrangère, qui lui est affecté par le secrétaire d'État américain pour l'aider à harmoniser sa stratégie sectorielle avec la politique étrangère des États-Unis. Les stratégies issues du processus sont classifiées, quoique certains de leurs aspects soient rendus publics[15]. En général, la stratégie opérationnelle du commandant d'un secteur géographique s'appliquera à la gestion des ressources militaires américaines qui lui sont affectées ainsi qu'à tout « engagement » auprès d'autres pays évoluant dans sa zone de responsabilité[16].

Un tel engagement vise à établir de meilleurs rapports afin de resserrer la sécurité grâce à l'instauration d'un climat de confiance et de collaboration soutenue[17]. Le département de la Défense des États-Unis emploie le terme *coopération en matière de sécurité* pour décrire l'engagement du commandement géographique à l'égard des forces armées étrangères. Le terme englobe une série d'activités menées avec des militaires étrangers dans le but : (1) d'améliorer l'échange d'information et le renseignement afin de se mettre d'accord sur l'évaluation de la menace; (2) de forger des rapports de défense qui favorisent les intérêts particuliers des États-Unis en matière de sécurité; (3) de réunir les capacités militaires alliées et amies aux fins d'opérations d'autodéfense et multinationales; (4) d'assurer aux forces américaines l'accès, en situation d'urgence comme en temps de paix, à un pays hôte[18].

Dans le cadre de la coopération en matière de sécurité, les commandements géographiques élaborent des plans en synchronisant une grande variété d'activités, parmi lesquelles :

- la conduite de l'entraînement, des exercices, des programmes d'éducation et des essais parmi les forces interalliées;
- les conférences, les séminaires et les visites;
- l'aide humanitaire;
- le soutien des centres d'études sur la sécurité de deux des commandements géographiques[19].

En outre, les États-Unis offrent un groupe de programmes d'assistance à la sécurité dans le cadre desquels ils fournissent des articles de défense, l'instruction militaire et d'autres services relatifs à la défense par l'entremise de subventions, de prêts, de crédits ou de ventes au comptant, à l'appui de leurs politiques et de leurs objectifs nationaux[20]. La majorité des missions diplomatiques américaines comprennent une équipe de la Défense chargée de l'assistance à la sécurité. Cette équipe dirige le programme et relève à la fois de l'ambassadeur des États-Unis et du commandant du secteur géographique[21].

En résumé, les commandants géographiques s'appuient sur l'autorité que leur confère le plan de commandement unifié imposé par le gouvernement pour élaborer leur plan stratégique et un plan sectoriel de collaboration en matière de sécurité. Les deux plans fournissent une orientation aux diverses activités que les commandements géographiques entreprennent au quotidien dans la poursuite des buts stratégiques des États-Unis, à savoir maintenir des relations de paix et de coopération avec les autres nations.

Les commandements géographiques dans le contexte général des relations étrangères des États-Unis

En élaborant les activités et les plans de coopération en matière de sécurité dans leur secteur, les commandements géographiques doivent tenir compte du rôle que le potentiel militaire américain joue dans le contexte général de la politique étrangère des États-Unis. Le pouvoir américain découle de sources multiples, mais, dans son application pratique, il s'exprime par divers instruments diplomatiques, économiques et militaires. Le département d'État et ses nombreuses missions diplomatiques aux quatre coins du globe constituent le principal véhicule au moyen duquel les États-Unis entretiennent des relations avec les autres pays.

Compte tenu du rôle du département d'État, les commandants des secteurs géographiques doivent, en vertu du plan de commandement unifié, harmoniser leurs activités avec celles des chefs de missions diplomatiques américaines situées dans leur zone de responsabilité. Cependant, quand on considère l'immensité de la zone de responsabilité de chacun des cinq commandements géographiques, cette coordination est une tâche prodigieuse. Par exemple, la zone de responsabilité du PACOM couvre un total de 43 pays étrangers, dont 37 hébergent une mission diplomatique accréditée ou une ambassade des États-Unis.

Un autre facteur qui complique les efforts de coordination des commandements géographiques auprès de chaque mission diplomatique est le fait que leurs zones de responsabilité ne correspondent pas aux régions géographiques établies par le département d'État ni à celles du Conseil national de sécurité[22]. Ces différents périmètres géographiques, et les structures organisationnelles qui en découlent, posent de sérieuses difficultés aux commandements géographiques dans l'exécution de leur mandat vaste et complexe[23]. C'est justement ces limites organisationnelles et autres démarcations – comme les frontières nationales – que des entités constituant une menace transnationale, telles qu'Al-Qaïda, exploiteront parfois pour se dissimuler[24]. Pour les partenaires d'une coalition devant collaborer avec des organisations aussi vastes que complexes, il est essentiel de saisir toute l'importance des différences qui existent entre elles.

> « Ces organismes résident au sein des missions diplomatiques américaines, mais leur coordination dépend, en grande partie, des liens non officiels qu'entretiennent leurs membres. »

En fait, la coordination régionale entre le département d'État et les commandements géographiques se complique davantage quand on inclut les innombrables participants des autres secteurs du gouvernement américain. Selon les estimations du département d'État, plus de 30 organismes du gouvernement des États-Unis œuvrent ailleurs dans le monde. Ces organismes résident au sein des missions diplomatiques américaines, mais leur coordination dépend, en grande partie, des liens non officiels qu'entretiennent leurs membres. Les risques de conflit existent même à l'intérieur du département d'État; c'est pourquoi de grands efforts de coordination s'imposent. Par exemple, presque toutes les missions diplomatiques américaines ont un attaché militaire désigné qui relève, non pas du commandement géographique, mais des services de renseignement de la Défense. Bien que l'attaché militaire et le commandement géographique assurent un certain degré de liaison et de coordination, ils n'entretiennent aucun rapport officiel. L'attaché militaire ne peut donc pas représenter le commandant du secteur géographique auprès de la mission diplomatique[25]. C'est une distinction que doivent pouvoir faire les planificateurs de la coalition désireux de collaborer avec les commandements géographiques ou les attachés militaires.

Étant donné les difficultés que font naître des agencements aussi complexes, certains estiment que, compte tenu de sa structure organisationnelle, le département de la Défense est le mieux placé pour traiter des questions de sécurité transnationale et multilatérale et que les commandements géographiques devraient plutôt se transformer en commandements interservices régionaux[26]. D'ailleurs, le département de la Défense des États-Unis procède déjà à la mise en place de groupes de coordination interservices dans chaque commandement géographique[27]. Même si la gestion des relations interdépartementales et interservices présente de grandes difficultés, le plan de commandement unifié et la structure des commandements géographiques ne sont probablement pas près de disparaître du schéma organisationnel du département de la Défense. Les pays qui envisagent de participer à une coalition se doivent d'examiner ces questions de près pour pouvoir collaborer efficacement avec leurs alliés américains dans un environnement interservices.

Conclusion

Depuis près de six décennies, le département de la Défense des États-Unis structure la répartition et le commandement des forces dans le monde entier en fonction du plan de commandement unifié. C'est aussi ce document qui sanctionne les « moyens » par lesquels le Département poursuit les « fins » de la stratégie nationale des États-Unis. En raison de la fréquence des opérations interarmées, multinationales et interservices que les commandements géographiques entreprennent, il est essentiel que les alliés des États-Unis et les pays envisageant de se joindre à une coalition sous leur égide comprennent mieux l'organisation des commandements géographiques et connaissent leur propre place dans le contexte général des relations étrangères américaines. Plus les États-Unis recherchent la participation d'autres pays pour traiter les multiples dossiers relatifs à la sécurité et à la guerre contre le terrorisme dans le monde entier, plus les pays soucieux de collaborer avec les organismes du gouvernement américain devront s'efforcer de mieux comprendre la structure de ses organismes et départements et les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Cela signifie que, avant de s'engager dans une coalition, les pays candidats doivent bien connaître le fonctionnement des commandements géographiques et le document de leur genèse, source même de leur autorité, c'est-à-dire le plan de commandement unifié.

RMC

NOTES

1. Ce total comprend les quelque 170 000 soldats, marins, aviateurs et marines affectés à l'opération *Iraqi Freedom*, d'après les données fournies par la direction des opérations de renseignement et des rapports, qui relève du département de la Défense des États-Unis <http://www.dior.whs.mil/diorhome.htm>.
2. Pour une analyse historique de la présence des troupes américaines dans le monde entier de 1950 à 2000, voir Tim Kane, *Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003*, le 27 octobre 2004, [en ligne]. <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/cda04-11.cfm>
3. La première version du plan de commandement unifié s'intitulait *Outline Command Plan*.
4. Un commandement de combat unifié est un commandement militaire responsable de l'exécution des missions courantes de grande envergure. Il se compose de forces tirées d'au moins deux secteurs militaires.
5. Il s'agissait des commandements pour l'Europe, le Pacifique, l'Extrême-Orient, l'Atlantique, les Antilles, l'Alaska et le Nord-Est. Voir Ronald H. Cole, Walter S. Poole, et collaborateurs., *The History of the Unified Command Plan 1946-1993*, Washington, bureau d'histoire interarmes, présidence des chefs d'état-major, 1995, p. 11-13.
6. En général, on en attribue l'évolution et l'élargissement aux neuf facteurs suivants :
   - les efforts visant à contenir la propagation du communisme;
   - le point de vue selon lequel on ne devait négliger aucune forme d'influence après la défaite de l'Union soviétique, qui était la source idéologique de toute emprise communiste;
   - les réactions à tout événement important dans le monde entier;
   - la diversification des menaces à la sécurité nationale, telles qu'elles étaient perçues;
   - les conséquences de la mondialisation et les efforts visant à contrer les menaces transnationales, telles que le trafic des stupéfiants et le piratage;
   - la réduction graduelle de l'effectif des forces armées américaines, surtout après 1975;
   - l'amplification des capacités permettant de projeter une force stratégique grâce aux progrès de la technologie;
   - l'importance d'assurer l'accès aux ressources énergétiques, en particulier en Asie du Sud-Ouest;
   - la multiplication des moyens par lesquels les acteurs non étatiques peuvent recourir à la force dans la poursuite de leurs objectifs et le redoublement des efforts pour lutter contre le terrorisme à l'échelle planétaire.
7. La première stratégie de sécurité nationale a été publiée en 1987 et la version la plus récente date de 2002. Le secrétaire à la Défense a signé la première stratégie de défense nationale le 1er mars 2005. Par ailleurs, la première stratégie militaire nationale a été publiée en 1992 et la version la plus récente a été approuvée en 2004, quoiqu'elle n'ait pas encore été publiée. Le plan combiné des possibilités stratégiques est un document confidentiel conçu pour orienter les commandants et les chefs de service dans l'élaboration des plans d'exécution de leurs tâches et de leurs missions, selon les capacités militaires en place.
8. Le commandement des États-Unis dans le Nord a été établi en 2002. Le commandement des États-Unis dans le Sud a, quant à lui, été créé en 1948, mais il était connu à l'origine sous le nom de « commandement des Antilles ». Le commandement en Europe date de 1952. Le commandement central a vu le jour en 1983, quoiqu'il ait exercé ses fonctions originales dans le cadre du commandement des forces navales pour l'Atlantique Est et la Méditerranée, mis en place en 1952. Le commandement des opérations offensives, le commandement de disponibilité opérationnelle et la force interarmées de déploiement rapide ont été créés respectivement en 1962, en 1972 et en 1980. Le commandement dans le Pacifique a vu le jour en 1947 et a absorbé le commandement de l'Extrême-Orient, en 1957. Chaque commandement géographique a conçu un site Web, qui peut être consulté à l'adresse <http://www.defenselink.mil>.
9. Kane, *op. cit.*
10. D'après les données fournies par la direction des opérations de renseignement et des rapports, qui relève du département de la Défense des États-Unis <http://www.dior.whs.mil/diorhome.htm>.
11. Voir l'article à l'adresse <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/products/washfile/geog/nea/iraq&f=03010701.prq&t=/products/washfile/newsitem.shtml>.
12. Le commandement du transport a été mis sur pied en 1986, tandis que le commandement des opérations spéciales a été créé en 1987. Le commandement stratégique a vu le jour en 1992, quoiqu'il ait exercé ses fonctions originales dans le cadre du commandement stratégique aérien, établi en 1946. Le commandement de l'Alaska, le commandement continental de défense aérienne et le commandement nord-américain de défense aérienne ont été créés respectivement en 1947, en 1954 et en 1957. C'est en 1975 que l'on a constitué le commandement de défense aérospatiale et, en 1985, ce fut le tour du commandement spatial. Le commandement de la force interarmées a été établi en 1999, mais il prend ses origines dans le commandement de l'Atlantique, créé en 1947, après avoir absorbé le commandement du Nord-Est, lui-même établi en 1956. Enfin, le commandement de l'Amérique a été constitué en 1993. Chacun de ces commandements actifs a conçu un site Web, qui peut être consulté à l'adresse <http://www.defenselink.mil>.
13. Président des États-Unis, *Unified Command Plan, March 1, 2005*, Maison Blanche, Washington.
14. La majorité de ces témoignages peuvent être consultés à l'adresse <http://armed-services.senate.gov>. Le témoignage du commandant en Europe, formulé le 1er mars 2005, peut être lu à l'adresse <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2005/March/Jones%2003-01-05.pdf>. Le témoignage du commandant du Pacifique, fourni en 2004 devant le comité sénatorial des services armés, se trouve à l'adresse <http://www.pacom.mil/speeches/sst2004/040923senate.shtml>.
15. Presque tous les cinq commandements géographiques ont publié une version intégrale ou partielle de leur stratégie régionale. Le texte de la stratégie sectorielle du commandement central est publié à l'adresse <http://www.centcom.mil/aboutus/strategy.htm>; la stratégie régionale du commandement du Pacifique, qualifiée de « concept stratégique », se trouve à l'adresse <http://www.pacom.mil/about/pacom.shtml>; la stratégie régionale du commandement en Europe peut être lue à l'adresse <http://www.eucom.mil/Command/Strategy/strategy.htm&2>; enfin, on peut consulter la stratégie sectorielle du commandement dans le Sud à l'adresse <http://www.southcom.mil/home>.
16. Selon certains pontes, un engagement militaire est « une occasion de leur montrer son arsenal et, ensuite, de leur offrir des bonbons ».
17. Le texte intégral sur la planification des engagements sectoriels des commandements géographiques, en date du 31 mai 2000, se trouve à l'adresse <http://www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/m311301.pdf>.
18. La définition officielle de la coopération en matière de sécurité se lit comme suit : « toute interaction du département de la Défense des États-Unis avec des organismes de défense étrangers en vue de forger des relations à l'appui des intérêts de sécurité précis des États-Unis, d'acquérir des capacités militaires alliées et amies pour des opérations d'autodéfense et multinationales et d'assurer aux forces américaines l'accès, en situation d'urgence comme en temps de paix, à un pays hôte ». Département de la Défense des États-Unis, *Joint Publication 1-02, DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, [en ligne]. <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/index.html>
19. Le commandement en Europe gère le centre Marshall d'Oberammergau (Allemagne), tandis que le commandement du Pacifique assure le bon fonctionnement du centre d'études sur la sécurité pour l'Asie et le Pacifique, à Honolulu (Hawaï).
20. Département de la Défense des États-Unis, *op. cit.*
21. Les programmes d'aide en matière de sécurité dont le département de la Défense des États-Unis assure la gestion comprennent : les services militaires de vente et de construction à l'étranger (de 10 à 12 milliards de dollars américains par an); le programme de financement militaire (environ 4 ou 5 milliards de dollars américains par an, la majeure partie étant destinée à Israël et à l'Égypte); les articles de défense en location; les articles de défense excédentaires; l'instruction et l'entraînement militaires internationaux (environ 90 millions de dollars américains par an); le désavantage dirigé. Parmi les autres programmes, notons : le fonds de soutien économique (environ 2 milliards de dollars américains par an); les opérations de maintien de la paix (environ 90 millions de dollars américains par an); le contrôle international des stupéfiants et l'exécution des lois, les programmes de non-prolifération, d'antiterrorisme, de déminage et autres (environ 350 millions de dollars américains par an); les ventes en exportation commerciale autorisées en vertu de la loi gouvernant l'exportation des armes. (Defense Security Cooperation Agency, *Security Assistance Management Manual*, département de la Défense des États-Unis, dossier 5105.38-M, le 3 octobre 2003, [en ligne]. <http://www.dsca.mil/samm/Chapter%2001%20-%20Security%20Assistance%20Overview.pdf>
22. On peut voir la description des régions du département d'État américain à l'adresse <http://www.state.gov/countries>. C'est aussi sur ces régions géographiques que repose l'organisation des comités de politique de coordination régionale du Conseil national de sécurité des États-Unis.
23. On notera surtout les limites régionales du département d'État comparativement à celles qui gouvernent les zones de responsabilité du commandant de secteur géographique entre Israël et les pays arabes ainsi qu'entre l'Inde et le Pakistan. Bien que ces démarcations compliquent la coordination entre les départements d'État et de la Défense, elles semblent avoir été conçues à dessein pour apporter une certaine souplesse dans l'application du plan de commandement unifié. Si un conflit grave devait éclater dans l'une de ces deux régions instables, il suffirait alors d'un léger ajustement de la limite des zones de responsabilité pour incorporer les pays concernés dans la zone de responsabilité du commandement central, dans celle du commandement en Europe ou encore dans celle du Pacifique, selon la capacité de chaque commandement de prendre le conflit en charge à ce moment précis. On trouve une allusion à ce fondement dans D. Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*, New York, W. W. Norton, 2003, p. 73. Une autre structure reposerait sur un alignement politique, militaire et culturel d'Israël et de l'Europe. Voir <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/change.html>.
24. Les compétences géographiques et juridiques ont été délimitées entre ces deux États, et une multitude de démarcations organisationnelles ont été créées à l'intérieur de chacun. On pourrait soutenir que l'intention de la coalition alliée pour contrer les menaces à la sécurité transnationale consiste principalement à surmonter ces démarcations et à les transcender. Les criminels transnationaux et les terroristes, étant capables de tirer parti des conséquences de la mondialisation, jouissent d'un certain avantage organisationnel et fonctionnel.
25. Dans certains pays étrangers, un représentant de la défense des États-Unis a été mis en place, au même rang qu'un attaché militaire. C'est le cas notamment du Japon, où le commandant des forces américaines dans ce pays agit aussi en tant que représentant du département de la Défense.
26. Voir, par exemple, J. Carafano, *Missions, Responsibilities, and Geography: Rethinking How the Pentagon Commands the World*, le 26 août 2004, [en ligne]. <http://www.heritage.org/Research/NationalSecurity/bg1792.cfm>
27. Voir <http://www.jfcom.mil/about/fact_jiacg.htm> ou <http://www.ndu.edu/ITEA/storage/683/Fact%20Sheet%20JIACG%20-%20Jan%2005.pdf>.

La Marine allemande

Corvette de la classe *Braunschweig*.

DE LA GUERRE FROIDE AUX FORCES EXPÉDITIONNAIRES : LES DÉFIS À RELEVER POUR LES FORCES ARMÉES ALLEMANDES

par le major J.P.F. Lepine

Préface

Les forces armées allemandes (*Bundeswehr*) s'emploient à trouver des solutions aux problèmes épineux d'organisation et de doctrine en même temps qu'elles abandonnent la structure statique qui leur a été si utile depuis leur création, en 1955, et qu'elles se tournent vers leur nouvel objectif, c'est-à-dire se transformer en une force vouée aux opérations expéditionnaires. Dès le début, leur organisation et leur instruction étaient axées sur les conflits de haute intensité afin de pouvoir réagir à la menace que représentaient les membres de l'ancien pacte de Varsovie. En outre, elles ne pouvaient être déployées qu'à l'intérieur des frontières allemandes en raison du contexte historique de la Seconde Guerre mondiale. À l'heure actuelle, le gouvernement allemand et les autorités militaires tentent d'attribuer aux forces armées un nouveau rôle et une nouvelle structure. Cette démarche est nécessaire sachant qu'un conflit classique de haute intensité est peu probable aujourd'hui et que l'Allemagne veut jouer un rôle plus important dans le monde, au sortir de la longue période de semi-isolement diplomatique qu'elle s'est imposée. Une telle action diplomatique nécessite habituellement des engagements financiers et militaires. C'est pourquoi les autorités déploient des efforts considérables pour réorganiser les forces armées de sorte qu'elles puissent aider le gouvernement à accomplir cet objectif.

Les forces armées allemandes amorcent une « transformation », terme à la mode pour décrire les moyens qu'elles proposent de mettre en œuvre pour aider le gouvernement à appliquer sa politique étrangère. Il pourrait s'agir d'envoyer des forces pour participer à des missions d'aide purement humanitaire, à des opérations de soutien de la paix ou à un conflit de haute intensité. La restructuration des forces armées est un défi de taille pour une organisation militaire qui n'a eu qu'un objectif et qu'une mission au cours des 50 dernières années. Le résultat est une structure comportant trois éléments, qui possèdent chacun différentes capacités en matière de matériel, d'instruction et d'effectifs.

Pierre Lepine, *officier dans la force aérienne, est titulaire d'un doctorat de l'université de Calgary. Il est actuellement en affectation auprès du ministère allemand de la Défense à titre d'analyste stratégique dans le cadre d'un programme d'échange.*

Armée de terre allemande

Le char *Leopard 2* de l'armée allemande.

Les planificateurs militaires allemands devront s'assurer que la structure proposée répond aux objectifs de politique étrangère du gouvernement tout en tenant compte des importantes inégalités en matière d'organisation, de matériel et d'instruction qui résulteront inévitablement de cette structure à trois éléments.

Introduction

À l'instar de la plupart des militaires au service de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), les forces armées allemandes se sont heurtées, à la fin de la guerre froide en 1989, à des questions difficiles concernant leur pertinence, l'ambiguïté de leur rôle et de leur mission et les restrictions financières et autres contraintes budgétaires imposées par des politiciens désireux de consacrer les maigres ressources à la résolution de problèmes politiques plus populaires et plus urgents. De l'avis de la population générale et des groupes extérieurs à la communauté de défense, d'imposantes forces militaires permanentes n'étaient plus nécessaires à la suite de l'écroulement de l'Union soviétique et du pacte de Varsovie. Poussées par des impératifs politiques et financiers, les forces armées allemandes, tout comme leurs partenaires de l'OTAN, ont entrepris un programme de réduction des effectifs pendant les années 1990.

Or, au cours de la dernière décennie du XXe siècle, de vieilles divisions ethniques et culturelles, réprimées dans les États communistes à parti unique de l'Europe de l'Est, ont refait surface. Des conflits armés ont éclaté dans les Balkans et dans les anciennes républiques de l'Union soviétique, par exemple. Ces événements ont donné lieu en Allemagne à une réévaluation de l'utilité des forces militaires. Plus tard, l'Allemagne a participé à une série d'interventions militaires à l'échelle internationale sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (ONU), puis de l'OTAN ou de l'Union européenne. Une Allemagne nouvellement réunifiée essayait par ailleurs de se redonner un rôle d'intervenant important dans le nouvel ordre mondial. C'est parce que le gouvernement allemand voulait exercer davantage une plus grande influence sur la scène internationale qu'il a autorisé l'envoi de ses troupes en Somalie, en 1993, le premier déploiement à l'étranger depuis la création de la *Bundeswehr*. Les forces armées allemandes ont également reçu l'ordre d'entreprendre d'autres missions à l'étranger pendant les années 1990 et elles ont pris part à diverses opérations sanctionnées par l'ONU, l'OTAN ou l'Union européenne dans les Balkans.

« Une Allemagne nouvellement réunifiée essayait par ailleurs de se redonner un rôle d'intervenant important dans le nouvel ordre mondial. »

L'attaque contre le World Trade Center en 2001 et la « guerre à la terreur » qui en a résulté, combinées à l'expérience acquise au cours de diverses opérations de soutien ou d'imposition de la paix, ont amené les Allemands à réévaluer l'organisation, le rôle et la mission de leurs forces armées. L'Allemagne a effectué une série d'examens des politiques et a entrepris une restructuration de la *Bundeswehr*, selon sa propre interprétation du concept de la transformation.

La définition de la transformation

Le terme *transformation* est à la mode depuis plusieurs années dans le milieu militaire. Appliqué aux divers aspects du changement, il se prête toutefois à de multiples interprétations. La définition qu'utilisent les forces armées allemandes est typique. « Ce processus n'est pas synonyme de réforme, où les procédures périmées font place à de nouvelles procédures améliorées et où l'on remplace l'équipement désuet par du matériel neuf. La transformation signifie plutôt une réorientation complète[1]. » Cette définition n'explique pas clairement comment la transformation sera *effectuée* ni comment la méthode sera *évaluée*. Les buts visés par la transformation chez les forces allemandes semblent être contenus dans un énoncé subséquent qui stipule qu'« il ne s'agit pas seulement de gérer et de prévenir les crises mais aussi de contenir et de

résoudre des conflits qui ont déjà éclaté en faisant appel à des techniques de pointe[2]. » Toutefois, dans la diplomatie comme dans la guerre, on s'efforce d'utiliser les moyens les plus perfectionnés pour atteindre les objectifs fixés; c'est pourquoi cette définition du but visé par la transformation des forces allemandes est douteuse.

L'aboutissement du processus transformationnel allemand est davantage précisé dans l'énoncé suivant, mais la description de la méthode à utiliser pour atteindre les buts et les objectifs demeure floue.

> « Le processus transformationnel de la *Bundeswehr* vise à améliorer [avec le temps] son état de préparation opérationnelle relativement à toutes les tâches spécifiées dans les lignes directrices en matière de défense. Tout ce qui ne permet pas d'atteindre ce but revêt une importance secondaire. Les structures, les mesures organisationnelles et l'instruction seront fonction du but, au même titre que la planification des installations et du matériel tiendra compte de la disponibilité des ressources financières[3]. »

Les trois énoncés précédents établissent les orientations stratégiques en matière de défense sans toutefois définir le processus transformationnel ou les résultats escomptés. L'analyse des déclarations d'autres pays sur ce sujet donne, quant à elle, une idée plus claire de l'état final souhaité.

Comme pour la plupart des questions de réforme des concepts et des structures militaires, les États-Unis sont actuellement le chef de file en ce qui concerne les efforts de transformation. Dans la publication *Military Transformation: A Strategic Approach*, les Américains définissent les buts recherchés en fonction d'une stratégie de défense planétaire, ce qui permet de comprendre plus facilement les raisons des modifications souhaitées. La définition américaine stipule que la transformation est « un processus qui donne forme à la nature changeante de la concurrence et de la coopération militaires au moyen de nouvelles combinaisons de concepts, de moyens, d'effectifs et d'organisations qui exploitent les avantages de notre nation et [nous] protègent contre nos vulnérabilités asymétriques. Cela nous permet de conserver notre position stratégique, qui contribue à défendre la paix et la stabilité dans le monde[4]. » Pour les Américains, la transformation est un processus stratégique qui englobe trois concepts interdépendants, représentés à la figure 1[5].

Cette illustration de la transformation, qui met l'accent sur l'intégration interarmées, décrit mieux l'état final souhaité que la définition allemande et rejoint les déclarations d'autres partenaires de l'OTAN sur leurs objectifs en matière de transformation. Pour le Royaume-Uni, ces objectifs sont « des plans et des opérations qui misent sur les effets et vont de pair avec des forces réseaucentriques et adaptables dans les trois armées[6] ». Les Français décrivent eux aussi la transformation comme un processus stratégique; pour eux, l'objectif est « une mise en réseau généralisée de tous les acteurs (capteurs, décideurs, effecteurs) en vue d'accélérer la boucle de planification et de conduite des opérations, et d'optimiser les effets produits[7] ». La définition adoptée par le Canada reflète celle de ses alliés et décrit le processus comme « une meilleure intégration des capacités de leurs forces maritimes, terrestres, aériennes et d'opérations spéciales. L'objectif sera d'avoir un "impact ciblé" c'est-à-dire déployer au moment propice et à l'endroit voulu les combinaisons d'effectifs requises, de manière à obtenir les résultats souhaités. [...] [Les forces] adapteront leurs capacités et leur structure de manière à affronter en particulier les menaces découlant de l'instabilité qui a régné à l'étranger, surtout dans les États en déroute[8]. »

L'examen d'une variété de sources et de définitions fournit une vision plus claire des objectifs souhaités en matière de transformation. Il s'agit d'établir des forces capables de travailler ensemble dans le contexte *national* (force interarmées) et dans un environnement *multinational* (force interalliée). De telles forces nécessiteront des structures de commandement et de contrôle très efficaces et hautement intégrées ainsi que des capacités de renseignement, de surveillance et de repérage d'objectifs centralisées et coordonnées. La question est donc de savoir si les mesures entreprises actuellement en Allemagne permettront l'atteinte de ces buts.

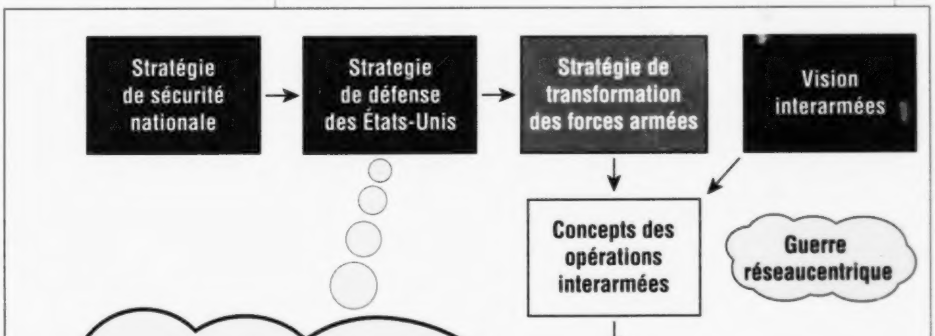


Figure 1 – Le processus stratégique de la transformation utilisé par les États-Unis

Le processus transformationnel allemand

Comme nous l'avons déjà mentionné, la transformation semble être une initiative stratégique qui devrait, à ce titre, reposer sur une politique nationale. C'est le cas en Allemagne, où les directives associées aux objectifs des forces armées en matière de transformation sont énoncées dans les *Verteidigungspolitische Richtlinien*, soit les lignes directrices en matière de politique de défense.

> « La *Bundeswehr* a besoin de forces armées catégorisées en fonction de leur état de préparation opérationnelle et de leur disponibilité. Ces forces doivent pouvoir être employées rapidement et efficacement au cours d'opérations interarmées menées avec les forces d'autres nations afin de se concentrer davantage et plus rapidement sur les tâches plus probables de prévention de conflits internationaux et de gestion de crise. Elles doivent, à cette fin, présenter un profil de six capacités essentielles et interdépendantes : (1) commandement et contrôle; (2) recherche du renseignement et reconnaissance; (3) mobilité; (4) engagement réel; (5) appui et soutien; (6) capacité de survie et protection[9]. »

On pourrait se demander ce que le dernier élément a à faire avec le processus transformationnel, mais il témoigne de l'importance relative que les Allemands accordent à la capacité de survie et à la protection par rapport aux autres facteurs dans le climat politique actuel. Cela signifie que le gouvernement fera probablement l'objet de critiques si les militaires subissent des pertes au cours de missions qui, selon la population, n'ont aucun lien direct avec la défense de l'Allemagne ou des citoyens allemands.

La *Bundeswehr* est censée planifier son processus transformationnel en fonction de paramètres conceptuels et structurels clairs, entre autres : (1) se concentrer sur les opérations les plus probables; (2) se débarrasser des capacités et des structures vouées uniquement à la défense de l'Allemagne; (3) renforcer la coopération en créant notamment un organisme de commandement et de contrôle interarmées; (4) mettre sur pied des forces d'intervention, de stabilisation et de soutien qui recevront une instruction et du matériel adaptés; (5) intégrer les recrues; (6) réaliser des économies[10].

Comme nous l'avons déjà observé, le plan transformationnel allemand prévoit trois types de forces distinctes, dotées chacune de capacités bien particulières. Il s'agit de la *Eingreifkräfte* (force d'intervention), la *Stabilisierungkräfte* (force de stabilisation) et la *Unterstützungskräfte* (force de soutien), dont les rôles sont les suivants :

> « La force d'intervention appliquera des mesures d'imposition de la paix contre un adversaire dont l'organisation est principalement militaire afin de créer les conditions requises pour des opérations de maintien de la paix tout en limitant les pertes autant que possible. Capable d'intervenir rapidement, elle englobe des éléments terrestres, aériens et navals, est dotée d'un matériel de pointe et possède toutes les ressources de commandement interarmées et de soutien dont elle a besoin. Son effectif militaire regroupe 35 000 hommes et femmes.
>
> « La force de stabilisation compte un effectif de 70 000 militaires. Elle pourra participer à des opérations multinationales de faible et de moyenne intensité s'étalant sur de longues périodes dans le cadre d'un vaste éventail de missions de maintien de la paix. Tout en faisant le nécessaire pour limiter ses pertes, la force doit être assez robuste pour s'imposer contre un adversaire quasi militaire présentant surtout des caractéristiques asymétriques.
>
> « La force de soutien a pour rôle principal d'offrir un soutien intégral et efficace aux forces d'intervention et de stabilisation pendant la préparation et l'exécution des opérations, en Allemagne comme à l'étranger. Son effectif militaire compte 147 500 hommes et femmes[11]. »

La figure 2 montre la répartition des troupes entre ces nouvelles capacités.

Comme on peut le constater, les capacités des cinq services (armée de terre, marine, force aérienne, base de soutien et services médicaux) font partie de la structure de la force totale[12]. Cela fait penser que les trois nouvelles catégories de forces *ont été*, ou *seront*, groupées dans une structure cohésive et interarmées.

Tel est le but à long terme, mais un examen des capacités, des structures et des démarches actuelles de l'Allemagne révèle un fossé entre les objectifs *énoncés* et la *réalité*. Il semble que la constitution de trois forces interarmées nécessiterait la mise en place d'un organisme de commandement et de contrôle interarmées qui s'occuperait des opérations, de l'instruction et du soutien des forces assignées. Ce développement organisationnel n'est pas encore terminé au sein de la nouvelle force allemande ni au sein de sa structure de commandement. Un nouveau quartier général de commandement interarmées, le *Einsatzführungskommando* (*EinsatzFüKdo* ou quartier général des forces déployées) a été créé à Potsdam; son énoncé de mission montre clairement qu'il jouera un rôle clé dans la transformation des forces armées allemandes en tant que cellule de commandement interarmées.

> *« Das Einsatzführungskommando der Bundeswehr, das als die operative Führungsebene der Bundeswehr ist, plant und führt alle Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte im nationalen und multinationalen Rahmen. »* (Le quartier général des forces déployées, en tant que commandement opérationnel de la *Bundeswehr*, planifie et commande toutes les forces allemandes déployées à l'étranger dans des contextes nationaux et multinationaux[13].)

Bundeswehr	Heer (Armée de terre)	SKB (Soutien)	Lw (Aviation)	Zsan (Services médicaux)	M (Marine)
Bundeswehr **252.500 mil + 75.000 ziv** (civils) – **In Struktur ausplanbare mil DP** – (nombre de postes militaires dans la structure prévue)	**105.311** 42 %	**57.425** 23 %	**44.565** 17,5 %	**25.010** 10 %	**19.154** 7,5 %
35.000 Eingreifkräfte (Force d'intervention)	**20.500** 58,5 %	10 %	17 %	6 %	8,5 %
70.000 Stabilisierungskräfte (Force de stabilisation)	**36.500** 52 %	18,5 %	16 %	6,5 %	7 %
147.000 Unterstützungskräfte (Force de soutien)	**26.527** 25 %	37 %	18 %	13 %	7 %
=	**83.527** 40 %	26,5 %	17 %	9,5 %	7 %

Figure 2 – Nombre de postes autorisés de la *Bundeswehr*

L'énoncé précédent stipule clairement que le *EinsatzFüKdo* devra superviser toutes les missions se déroulant à l'extérieur du territoire allemand, mais, en réalité, ses responsabilités se limitent jusqu'à maintenant à la surveillance de certaines opérations menées à l'étranger. Nous reviendrons plus tard sur ce point.

> « L'examen d'une variété de sources et de définitions fournit une vision plus claire des objectifs souhaités en matière de transformation. »

Transformation ou réduction?

La figure 3 illustre la réduction des effectifs de l'armée allemande en tenant compte des données exprimées dans divers documents sur la politique de défense et des mesures qui ont été appliquées depuis la fin de la guerre froide, en 1989. Elle établit aussi des projections jusqu'en 2009[14]. De toute évidence, les compressions ont été importantes, entraînant une diminution des effectifs de 56 p. 100 au total. Pour l'armée de terre, le dernier changement de politique a fait chuter le nombre de brigades de 22 à 12. Il y a eu une réduction correspondante au sein des bataillons d'armes de combat, le corps blindé, par exemple, ayant vu le nombre de ses unités passer de 80 à 5. Ce processus n'a pas été dicté par la transformation; il résulte plutôt d'impératifs financiers qui remontent aux années 1990, période où les forces ont été réduites pour la première fois en Allemagne comme dans la plupart des organisations militaires occidentales.

En vertu des nouvelles lignes directrices, la marine regroupera ses flottilles actuelles (frégates, destroyers, navires de guerre des mines, bateaux patrouilleurs et sous-marins) en deux flottilles opérationnelles dans le but de passer « d'une marine d'escorte à une marine expéditionnaire[15] ». On ne sait pas exactement comment cette consolidation permettra d'obtenir l'état final souhaité, à savoir une meilleure collaboration interarmées avec les quatre autres services. Il sera d'autant plus difficile d'améliorer les capacités interarmées nationales que la marine conservera son propre quartier général dans la nouvelle structure. Ce quartier général, strictement naval, commandera certaines forces navales qui opéreront dans les eaux internationales; les forces affectées actuellement en Méditerranée au Groupe maritime 2 de la Force de réaction de l'OTAN en sont un exemple, alors que le *EinsatzFüKdo* commandera d'autres forces navales, comme celles qui sont affectées dans la mer d'Oman dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La mission et le soutien de ces deux déploiements étant semblables, la logique d'un commandement réparti entre deux quartiers généraux n'est pas évidente.

La force aérienne prévoit supprimer un quartier général divisionnaire et réduire le nombre d'aéronefs, qui s'établissait à 746 en 1990, à seulement 262 d'ici 2015. On note cependant une irrégularité dans le cheminement vers la rationalisation des capacités.

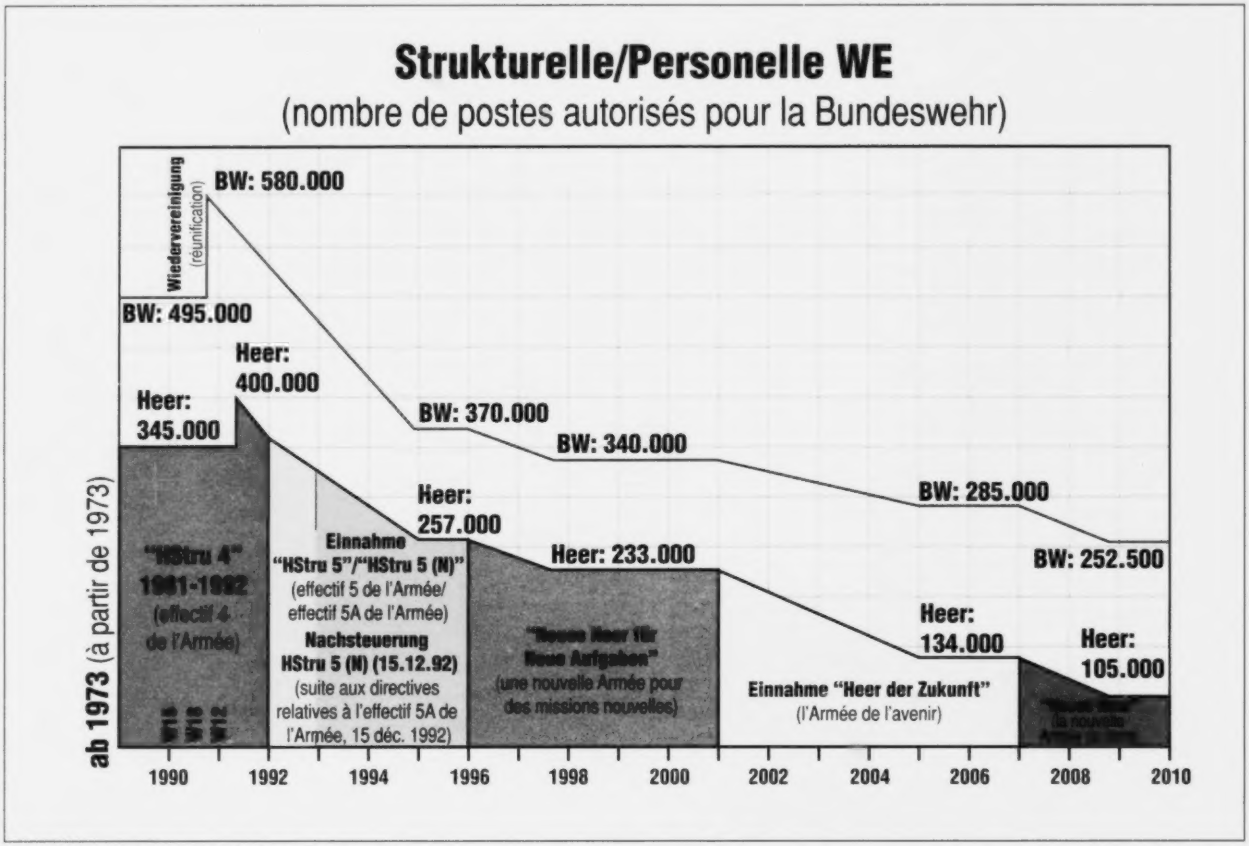


Figure 3 – Total des effectifs de la *Bundeswehr*

Le service conserve des troupes d'infanterie, qui ont pour unique rôle de protéger les terrains d'aviation, et il a acquis récemment deux centres d'opérations de missiles surface-air. Ces installations demeureront dans un état statique au lieu d'être transformées en centres déployables de coordination de l'espace aérien ou de s'intégrer à un centre déployable interarmées voué au renseignement, à la surveillance, à l'acquisition d'objectifs et à la reconnaissance. Le fait que l'armée de terre conserve des systèmes de défense contre les missiles sol-air indépendants d'unités semblables de la force aérienne montre à quel point les capacités de mission sont loin d'être intégrées dans une structure interarmées cohérente. Il semble que la *Luftwaffe* maintient toutes ses capacités de haute intensité, qu'elle avait acquises pendant la guerre froide, sans avoir une vision claire des missions ou des tâches qu'elle devra accomplir dans l'avenir. Ce fait est confirmé par l'acquisition de l'*Eurofighter*, un système d'armes conçu au début des années 1980 pour remplacer le F-4 *Phantom* comme principal chasseur bombardier de la *Luftwaffe*. Le matériel et l'instruction de la force aérienne lui donnent toujours les moyens de se défendre contre une force dotée de capacités comparables. Or, à en croire la politique officielle de l'Allemagne, la menace provenant d'un tel ennemi est, selon les prévisions actuelles, très peu probable.

« ... les compressions ont été importantes, entraînant une diminution des effectifs de 56 p. 100 au total. »

En vertu de la nouvelle politique, les services médicaux fermeront la moitié des hôpitaux militaires, si bien que seulement quatre continueront d'offrir des services; la *Bundeswehr* pourra aussi recevoir des soins hospitaliers auprès d'un organisme civil avec qui elle a signé un accord. Enfin, l'administration de la défense du territoire sera restructurée, et sa présence sera réduite dans toute l'Allemagne.

Comme il est habituellement de mise au sein de l'OTAN, c'est l'armée de terre du pays membre, dans ce cas-ci l'Allemagne, qui fournit le gros du personnel et du matériel lors des missions à l'étranger. C'est pourquoi il importe d'examiner les conséquences de la nouvelle structure transformationnelle pour cette armée. La figure 3 illustre la nouvelle organisation issue du concept transformationnel[16]. Bien que cinq divisions aient été retenues, seulement trois quartiers généraux semblent être en activité : ce sont la force d'intervention, la *Division Spezielle Operationen* (division des opérations spéciales), formée de deux brigades aéroportées et d'une brigade des opérations spéciales, et la *Division Luftbewegliche Operationen* (division aéromobile), qui regroupe une brigade d'assaut aérien, une brigade de soutien au combat, un régiment

d'hélicoptères d'attaque et un régiment de transport. Les autres quartiers généraux divisionnaires sont simplement des unités administratives qui fourniront des forces aux autres divisions.

Cette nouvelle structure comporte des risques. La politique allemande énonce les exigences que les forces doivent satisfaire afin de pouvoir participer à toutes les catégories de missions, depuis les opérations de soutien de la paix dans des environnements relativement peu dangereux jusqu'aux conflits de haute intensité. En réalité, le déploiement de la force d'intervention est beaucoup moins probable que celui de la force de stabilisation. Étant donné que, dans une société démocratique, l'usage de la force militaire est dicté par les objectifs du gouvernement en matière de politique étrangère, il convient de définir les circonstances qui pourraient déclencher le déploiement des troupes allemandes. Dans une déclaration faite en 2004 à l'École supérieure de guerre de l'Allemagne, Peter Eickenboom, ministre associé de la Défense nationale, a indiqué que son pays n'avait pas de politique étrangère indépendante[17]. Cette déclaration surprenante représente, en fait, la politique officielle, comme en témoigne la remarque suivante :

> *« Deutschland kann seine Interessen nur gemeinsam mit Verbündeten und Partnern sowie im Rahmen der Europäischen Union, der NATO, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vereinten Nationen wahrnehmen. »* (L'Allemagne ne peut veiller à ses intérêts qu'en agissant avec ses alliés et ses partenaires sous l'autorité de l'Union européenne, de l'OTAN, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de l'ONU[18].)

« ...il est évident que la configuration des forces militaires que l'Allemagne déploiera sera dictée par toute coalition à laquelle ce pays est prêt à participer... »

Selon cette directive, il est évident que la configuration des forces militaires que l'Allemagne déploiera sera dictée par toute coalition à laquelle ce pays est prêt à participer ainsi que par le genre de missions pour lesquelles le gouvernement est disposé à envoyer des troupes. La crainte du gouvernement allemand, que partage la plupart des pays occidentaux, d'avoir la réputation d'engager des troupes lourdement armées dans des situations où la sécurité nationale n'est pas directement menacée met un frein au déploiement de la force d'intervention, qui est structurée pour la guerre de haute intensité. Compte tenu des frais associés à l'envoi de la force d'intervention à l'étranger, comparés à ce que coûterait le déploiement des effectifs et du matériel de la force de stabilisation, c'est probablement à cette dernière que la mission sera confiée, étant donné le souci permanent du gouvernement de réduire les dépenses militaires. Cette réalité financière et le tollé inévitable qui retentit quand l'intervention de troupes lourdement armées entraîne des pertes chez les alliés et dans la population civile rendent l'emploi et le déploiement de telles troupes peu probables, sauf en cas de crise internationale majeure. Il est également évident que la politique étrangère de l'Allemagne privilégiera le déploiement de la force de stabilisation vu les effectifs attribués aux structures de la force et le programme de rotation prévu pour l'instruction et la préparation au déploiement. La force de stabilisation a été conçue pour participer à de multiples rotations de longue durée, par exemple, dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan ou de la force multinationale de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. La force d'intervention ne peut, quant à elle, participer qu'à un déploiement d'une durée fixe et courte parce que la rotation de ses éléments n'est, semble-t-il, pas toujours pratique.

La conservation de la force d'intervention, qui compte 35 000 militaires et de l'équipement blindé lourd, ne va pas nécessairement à l'encontre des buts transformationnels de la *Bundeswehr.* Il est toutefois intéressant de se demander si le terme *transformation* ne sert pas à justifier la rétention des capacités de combat qui ont très peu à voir avec les intentions ou les objectifs indiqués.

Le logement des forces

Les déclarations récentes de Peter Struck, ancien ministre de la Défense nationale, au sujet de la fermeture de certaines bases cadrent avec la transformation de la Bundeswehr. Comme le mentionnait l'ancien ministre, *« ...eine weltweit operierende Bundeswehr benötigt andere Standorte in Deutschland als die Bundeswehr in den Jahrzehnten der militärischen Ost-West-Polarität in Europa »* (les forces armées fédérales allemandes, engagées dans des opérations un peu partout dans le monde, doivent s'installer en Allemagne dans des localités autres que celles qu'elles occupaient pendant les décennies de polarité Est-Ouest en Europe[19]). Les réductions apportées à l'infrastructure se soldent par la fermeture de 105 bases; il en reste 392.

La fermeture de bases due à la rationalisation et à la consolidation est nécessaire à la transformation parce qu'elle permettra de récupérer des fonds, qui pourront servir à financer les efforts dans ce sens plutôt qu'à maintenir, à l'échelle de l'Allemagne, une infrastructure inutile à des endroits qui n'ont plus aucune importance ni sur le plan opérationnel ni sur le plan administratif. Une telle décision aurait dû être prise depuis longtemps pour des raisons structurelles et financières; l'ancien ministre mérite d'être félicité d'avoir eu la volonté et le courage politiques d'entreprendre un tel programme malgré une forte opposition des gouvernements locaux, régionaux et fédéral[20].

Conclusion

La question de logement peut paraître une étape utile menant à la réforme structurelle, mais les forces armées allemandes pourraient atteindre autrement leur but en matière de transformation. Elles pourraient, par exemple, établir un système interarmées de gestion des effectifs militaires, regrouper les capacités semblables sous un seul commandement et élaborer un programme de matériel interarmées. Elles pourraient aussi prendre les dispositions organisationnelles nécessaires pour abandonner le concept classique du service unique, qui domine actuellement la réflexion tactique et opérationnelle.

Les forces armées allemandes ont pris plusieurs mesures concrètes en vue de créer un système véritablement interarmées, mais ces mesures comportent toutes une lacune flagrante. Aucune d'entre elles ne prévoit un système central ou interarmées qui assurerait que les exigences interarmées ont priorité sur les besoins en personnel des services individuels. Une telle lacune pourrait avoir des conséquences graves étant donné la demande criante d'effectifs possédant l'instruction et les compétences que requièrent en particulier les postes importants d'état-major supérieur et de commandement. L'absence de discussion au sein des forces allemandes sur la nécessité d'avoir un système commun de gestion du personnel montre clairement que le concept de collaboration interarmées n'est pas encore répandu.

Rien n'indique à l'heure actuelle que l'adaptation à une force ou à une mission ait été un facteur dans la transformation de la structure de la force. Les forces allemandes ont conservé presque toutes leurs capacités de la guerre froide, qui n'ont été ni rationalisées ni intégrées dans des organisations interarmées. Les exceptions telles que le transfert d'éléments de guerre électronique entre l'armée et la *Streitkräftebasis* devraient montrer la voie à suivre. La décision indépendante de la force aérienne de conserver le contrôle de ses unités de guerre électronique met en évidence la résistance envers une nouvelle structure interarmées née de la fusion des capacités de chaque service. La liberté d'une telle décision de la *Luftwaffe* indique sans équivoque que la culture organisationnelle de l'armée de terre, de la marine et de la force aérienne n'a pas beaucoup servi les objectifs transformationnels visés par la collaboration interarmées. Cela montre aussi que le *Generalinspektor* n'a pas pu ou voulu engager de tels changements, reflétant peut-être un attachement au concept du service unique.

« Rien n'indique à l'heure actuelle que l'adaptation à une force ou à une mission ait été un facteur dans la transformation de la structure de la force. »

Cette mentalité est clairement illustrée par le refus de regrouper le commandement et le contrôle de forces déployées en un seul quartier général interarmées et de réunir les capacités semblables sous une seule organisation. On peut donc se demander s'il faudra élaborer d'autres directives ministérielles pour que la transformation actuelle puisse conduire à l'état final souhaité. Il pourrait toutefois être difficile de s'entendre sur les limites précises à imposer à la caractéristique interarmées dans l'état final et sur les dérogations qui pourraient être accordées aux services individuels de sorte qu'ils puissent conserver, dans certaines circonstances, leurs particularités environnementales. Ce conflit de cultures demeure un problème important pour les forces armées allemandes. Selon un membre de l'état-major de direction du collège de commandement et d'état-major allemand : « Contrairement aux autres services, l'armée de terre, la marine et la force aérienne dirigent des missions. » Il n'y a aucune ambiguïté dans cette observation ni dans la mentalité qui l'a inspirée.

Il faudra examiner de près les tendances qui se dessinent pour voir si les forces armées allemandes pourront atteindre leurs buts en matière de transformation. Si la force de stabilisation devient, de fait, l'élément principal des forces armées étant donné qu'elle sera probablement affectée à la plupart des missions en faveur de la politique étrangère allemande, c'est elle qui recevra sans doute la plus grande part des ressources (matériel, personnel, instruction et financement). Dans un tel cas, les fonds seront alloués principalement aux forces de stabilisation et aux forces de soutien plutôt qu'à la force d'intervention, qui est bien plus coûteuse et à laquelle on fera sans doute beaucoup moins appel. À moyen et à long terme, le parc actuel de chars et d'autres véhicules blindés moyens et lourds, qui constituent aujourd'hui le gros de la force d'intervention et qui arrivent à la fin de leur durée de vie utile, sera abandonné. À mesure que la force d'intervention et la force de stabilisation intensifieront leur participation aux opérations à l'étranger, la différence entre leurs besoins en matière d'équipement sera de plus en plus frappante. Les militaires allemands n'éprouveront sans doute qu'un très rare besoin de recourir aux chars pendant les missions de stabilisation que le pays entreprendra pour défendre sa politique étrangère.

La tendance à attribuer des fonds à l'instruction et à l'équipement ainsi qu'à la rotation des effectifs et aux promotions devrait révéler la nouvelle priorité (*Schwerpunkt*) des Allemands. Qui a droit en priorité à l'instruction en dépit des ressources financières de plus en plus rares? Qui a priorité au chapitre de la promotion? Ces décisions jetteront la lumière sur les aspects que les Allemands entendent privilégier. Si les opérations classiques se poursuivent, il y a peu de chances que les militaires allemands parviendront à atteindre leurs buts opérationnels et structuraux et à réaliser la transformation prévue.

Inspirés de leur structure à trois éléments, les Allemands ont élaboré un modèle rationnel de force à l'appui de leur politique étrangère. La souplesse inhérente de la structure leur permettra, dans le cadre de missions

www.marchtres.com

Le chasseur *Eurofighter Typhoon*, en service avec la Luftwaffe, la Royal Air Force, la Aeronautiea Militare Italiana et la force aérienne espagnole.

nationales et internationales, d'adapter leur participation à certaines circonstances particulières et d'utiliser le niveau de force nécessaire pour atteindre leurs objectifs. La stabilité à long terme de cette nouvelle force est toutefois moins évidente. Le succès du modèle dépendra de la manière dont les Allemands concilieront les divergences qui apparaîtront sans doute à moyen et à long terme entre la force d'intervention et la force de stabilisation.

Un des objectifs visés par la transformation consiste à générer des forces capables de travailler ensemble dans le contexte *national* (interarmées) et dans un environnement *multinational* (interallié). Le succès ou l'échec à cet égard et les efforts consentis pour changer la mentalité institutionnelle des trois services en les amenant à adopter une doctrine interarmées applicable sur les plans tactique, opérationnel et stratégique influenceront l'aboutissement de la réorganisation ou déboucheront sur un nouveau modèle. Les forces allemandes devront se doter de structures de commandement hautement efficaces et intégrées et de services de renseignement, de surveillance et de repérage d'objectifs centralisés et coordonnés. On ne peut dire si les mesures de transformation actuelles aboutiront à ces capacités, vu la réticence des services à établir un état-major interarmées central et solide qui aurait l'autorité nécessaire pour diriger et contrôler directement la planification opérationnelle et stratégique de tous les types de déploiement.

Les changements structurels et organisationnels sont des éléments nécessaires à l'évolution de toute force militaire désireuse de s'adapter à des menaces toujours nouvelles. Il sera intéressant de voir dans quelle mesure le modèle allemand actuel, qui sépare la force d'intervention créée pour les conflits de haute intensité et la force de stabilisation conçue, elle, pour des opérations aussi diverses que des missions de soutien de la paix et des missions moins robustes d'imposition de la paix pourra surmonter ces défis à moyen et à long terme.

Enfin, il faut faire preuve de prudence au cours du processus de transformation. L'évolution des organisations, des structures et de la doctrine militaires est et devrait demeurer continue, mais les États doivent se garder d'éliminer des capacités qu'ils possèdent pour la simple raison qu'ils ne font pas face à une menace directe. Les menaces évoluent bien plus rapidement que les programmes nationaux d'équipement ne peuvent produire des systèmes d'armes pour les contrer. Par conséquent, bien que l'on puisse se demander dans quelle mesure l'Allemagne devra recourir dans l'avenir à des forces blindées lourdes pour défendre ses intérêts, le maintien de ces forces et le perfectionnement des capacités de combat afin de former la relève devraient faire partie intégrante de la stratégie militaire nationale. Les États doivent se rappeler que les forces militaires sont, en définitive, leur seule assurance contre les menaces actuelles et futures. La constitution et le déploiement des forces militaires pour réagir à une menace actuelle, sans tenir compte des menaces éventuelles ou nouvelles, reposent sur une mentalité qui engendrera inévitablement des crises.

RMC

NOTES

1. Ministère allemand de la Défense, [en ligne] <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/vwContentByKey/N264WS2E475MMISEN>
2. *Ibid.*
3. Ministère allemand de la Défense, *Outline of the Bundeswehr Concept*, Berlin, p. 11, [en ligne] <http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256F1200608B1B/W268ADVU038INFOEN/KDB_en.pdf?yw_repository=youatweb>.
4. Ministère américain de la Défense, *Transformation Planning Guidance*, Washington, avril 2003, p. 3.
5. Directeur de la Transformation de la force, *Military Transformation: A Strategic Approach*, Washington, Secrétariat à la Défense, automne 2003, p. 7.
6. Ministère britannique de la Défense, *Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities*, Londres, HMSO, juillet 2004, p. 13.
7. Ministère français de la Défense, *Le plan prospectif à 30 ans : Synthèse*, Paris, 2004, p. 9.
8. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, automne 2004, p. 3.
9. Ministère allemand de la Défense, *Verteidungspolitischen Richtlinien*, Berlin, le 21 mai 2003, p. 5.
10. Ministère allemand de la Défense, *Conceptual and Structural Parameters*, Berlin, [en ligne] <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLt4w3DnMCSYGYRqbm-pEwMV-P_NxU_aDUPH1v_QD9gtyIckdHRUUAbTqHbA!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfOV8zVkI!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW268SHT2252INFOEN%2Fcontent.jsp>.
11. Ministère allemand de la Défense (2004), *op. cit.*, p. 20.
12. Führungsakademie der Bundeswehr, *Vortrag Deutsche Heer*, Hamburg, FüAkBw, le 22 février 2005.
13. Einsatzführungskommando der Bundeswehr, *Einsatzführungskommando der Bundeswehr*, Geltow, EinsFükdoBw, août 2004, p. 3.
14. *Ibid.*
15. FKpt Christoph Müller-Meinhard, *Transformation in der Marine*, Berlin, ministère de la Défense, p. 2, [en ligne] <www.infosys.svc/80256B100061BA9B/Print/N2633KMK943FSINDE>
16. Führungsakademie der Bundeswehr, *op. cit.*
17. Peter Eickenboom, Ph. D., Address to LGAN 2004, Hamburg, le 19 novembre 2004.
18. Ministère allemand de la Défense, *Deutschlands Interessen*, Berlin, [en ligne] <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/N264WRW6191MMISDE>.
19. Peter Struck, Ph. D., « Transformation der Bundeswehr », dans der Zeitschrift, *Europäische Sicherheit*, janvier 2005, [en ligne] <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/W269GCW6022INFODE>.
20. Parmi les bases ayant fermé leurs portes, 28 d'entre elles comptaient plus de 10 employés, 31 en comptaient entre 11 et 100, 9 généraient de 101 à 500 emplois, 28 embauchaient entre 501 et 1 000 personnes et 9 en embauchaient plus de 1 000. Ministère allemand de la Défense, *Stationierung Ergebnis*, Berlin, [en ligne] <www.bmvg.de/C1256F1200608B1B/CurrentBaseLink/W268SJ8S406INFOEN>.

Drapeau allemand et armoiries.

Tableau de Gerard Terborch, 1648

The Ratification of the Treat of Münster – Westphalia, 1648.

DES PRINCIPES DE GUERRE POUR UNE ÈRE NOUVELLE

par David Harries, Ph. D.

Les principes d'une époque révolue

Selon la plupart des écrits historiques, les principes de *guerre* étaient aussi des principes de vie que l'on appliquait en temps de paix comme en temps de guerre. La stratégie martiale *Bing Fa*[1] de Sun Tzu prescrit 36 principes devant régir les relations entre amis et entre ennemis, qu'il s'agisse de relations d'affaires ou de conflit, de relations concurrentielles ou consensuelles.

Ce n'est que récemment, c'est-à-dire en 1648, que cette perspective a changé, après la conclusion des traités de Westphalie, ententes qui marquent l'avènement de l'État-nation en tant que pilier des relations internationales. La souveraineté des territoires et l'autorité que l'on exerçait à l'intérieur des frontières ont fini par représenter les attributs d'un État. Les guerres entre États sont devenues la forme prédominante de conflit pour les gouvernements. De plus, la révolution industrielle en pleine croissance, aiguillonnée par les progrès technologiques, a fourni les armes, la mobilité et les moyens de communication qu'exigeaient les guerres de plus grande envergure, engageant de plus vastes territoires et plusieurs États.

Les guerriers ont fini par adopter les principes de guerre ou, plus précisément, les principes régissant la conduite de la guerre comme leur bible, dans tous les sens du terme. Ces principes établissaient une orientation, une doctrine et une idéologie ainsi que les fondements de l'espoir et du salut – l'espoir de remporter la *victoire* et le salut d'échapper à la *défaite*.

Les principes codifiés au XVIIe siècle se sont révélés remarquablement robustes. Parmi eux, les dix principes qui sont à la mode aujourd'hui[2] ont peu changé depuis lors, même si la guerre et le maintien en puissance ont fait l'objet de nombreuses transformations importantes.

Le colonel (à la retraite) David Harries, *ancien ingénieur militaire, est directeur du programme de maîtrise ès arts en gestion et politique de défense au Collège militaire royal du Canada. Il participe à des activités internationales de prévision stratégique en matière de sécurité et de gouvernance.*

Les principes sous pression

Au départ, il s'agissait de conflits délibérés et rapprochés, de courte durée, qui étaient fondés sur des règles et gérés sur le plan politique, même s'ils constituaient des prises de bec sanglantes. À la longue, ces conflits se sont transformés pour devenir le carnage qui a caractérisé la Grande Guerre, celle-ci longue et massive mais généralement contenue sur un continent. Cette saga et ses contrecoups ont conduit à la Seconde Guerre mondiale, celle-là encore plus longue, unique et se déroulant sur deux plans : toute la planète y a participé et elle a connu une fin atomique. Le produit des hostilités et de la gestion concomitante de la « victoire » est une guerre froide qui a duré cinq décennies; cette guerre s'est avérée un oxymore géopolitique où le principal obstacle à l'anéantissement général a été, en fin de compte, le concept de la destruction mutuelle assurée. Aujourd'hui, le scénario prédominant est une guerre de volontés, qui a des répercussions sur tous les habitants de la planète. La nouvelle guerre contre le terrorisme est unique, comme le sont toutes les guerres, parce qu'on ne peut prévoir ses résultats, mais aussi parce qu'elle ressemble tellement plus à la guerre contre les narcotiques qu'aux combats ayant eu lieu pendant la Seconde Guerre mondiale, par exemple. Il ne faut pas perdre cette caractéristique de vue lors de discussions générales sur les principes de guerre.

Les activités liées à l'armement des forces – les complexes militaro-industriels – procurent davantage de biens et de services pour la conduite de la guerre. De fait, elles exploitent sans répit les progrès technologiques combinés à l'obsession presque universelle de la souveraineté, qui était autrefois réclamée par quelques États à peine et qui est maintenant revendiquée par plus de 200 entités nationales. Cependant, depuis plus de trois siècles et après une dizaine de guerres différentes, des centaines de défaites et de victoires, petites ou grandes, des millions de personnes tuées, blessées ou dépossédées et des dépenses de billions de dollars, les principes de guerre sont restés sensiblement les mêmes.

> « Les principes codifiés au XVII^e siècle se sont révélés remarquablement robustes. »

En effet, nous voici dans la cinquième année de la guerre contre le terrorisme, un conflit planétaire très différent des guerres mondiales antérieures, et on continue d'exiger que tous se conforment aux principes datant du XVII^e siècle, même si la doctrine des forces armées change rapidement. Cette tendance devrait constituer encore une autre raison de réexaminer les principes de guerre.

Nous ne devrions pas être surpris que ces mêmes principes aient été respectés universellement pendant des siècles jusqu'à ce que l'Union soviétique implose à la fin des années 1980. Pendant toute cette période, la sécurité relevait uniquement de l'État, qui s'en occupait. Mais ce n'est plus le cas. Voilà probablement la raison la plus probante pour considérer de nouveaux principes de guerre.

En 15 ans seulement, les causes et les effets de la mondialisation ont engendré à l'échelle planétaire un nouveau paradigme de la sécurité. En dépit de la sensibilisation plus généralisée au nouvel environnement de sécurité, élargi et d'ampleur plus mondiale, il est triste de noter le manque de préparation des politiciens, des sociétés civiles et des militaires et le fait que beaucoup, individuellement ou collectivement, ne sont pas prêts ou ne sont pas de taille à s'adapter aux nouvelles et puissantes réalités sur le plan de la sécurité.

Les réalités du XXI^e siècle sont nouvelles. Elles sont à l'image de l'étendue et du caractère envahissant du paradigme contemporain relatif à la sécurité, paradigme qui est à la fois multidimensionnel et sans contrainte. Cette situation s'explique principalement par le commerce et la sécurité humaine.

Nombreuses sont les relations internationales qui sont maintenant conçues et entretenues par des « États-marchés » plutôt que par des « États-nations », et puissants sont leurs besoins, leurs désirs et leurs efforts de commercer partout où il existe un marché. La demande de plus en plus importante en matière de sécurité humaine (au point de vue individuel), qui est justifiée par un nombre croissant de déclarations, de traités et de tribunaux, est devenue pénétrante, au point où très peu de gens ignorent ou contestent que la sécurité, maintenant et dans un avenir prévisible, est une question qui va bien au-delà de la souveraineté du territoire d'un État. De toute évidence, les principes de guerre issus du XVII^e siècle ne suffisent plus aujourd'hui; ils ne conviennent même plus aux conflits d'ordre économique ou touchant à la sécurité humaine, qui sont plutôt fréquents à l'heure actuelle. Ces principes s'adaptent encore moins à la résolution des conséquences de ces guerres.

En effet, les besoins et les demandes en matière de sécurité – planétaire ou individuelle – étant devenus si vastes, si visibles et si déterminants, on peut affirmer que la souveraineté des États ne devrait plus représenter la question fondamentale en matière de sécurité et qu'on devrait lui accorder moins d'importance – en fait de temps, d'efforts et de ressources – par rapport aux autres dimensions de la sécurité contemporaine. Une telle redéfinition des priorités en matière de sécurité conduirait, à tout le moins, à l'adoption de principes très différents en ce qui a trait à la guerre, dans son contexte le plus large.

Les principes et la guerre

Cette affirmation se fonde sur l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, jusqu'à la guerre du Viêt Nam. Pendant cette période, certains des principes traditionnels de guerre n'ont pas été appliqués du tout, alors que d'autres se sont avérés inadéquats ou carrément désastreux dans certaines circonstances. Par ailleurs, depuis la fin de la guerre froide, dans des conflits tels que ceux qui se sont déroulés en Somalie au début des années 1990, ceux, plus récents, qui ont eu lieu dans les Balkans et ceux qui sévissent actuellement en Irak, lorsque l'on applique ou tente d'appliquer plusieurs des vieux principes « éprouvés » de guerre, les résultats obtenus sont, au mieux, infructueux ou constituent, au pire, des gaffes militaires ou politiques.

Collection de la RMC

Sun-tzu.

La guerre à l'époque moderne, surtout la guerre contre le terrorisme, ne se déroule pas selon les traditions. Le paradigme élargi de la sécurité est devenu à la fois cause et effet. La guerre s'exécute maintenant presque continuellement sur plusieurs fronts très différents. Ce que l'on entend habituellement par « front » dans le contexte de la guerre, c'est-à-dire le champ de bataille où se déroulent des combats réels, existe de façon épisodique. Cependant, sur d'autres fronts, comme la politique, l'économie, l'énergie, la santé et la mobilité, il est nécessaire de rester engagé quasiment à temps plein, surtout dans le cas des administrations gouvernementales. De plus, la guerre, dans son sens le plus moderne et le plus absolu, est plus complexe et imprévisible qu'auparavant. Cela s'explique par le fait que, dans le contexte de la mondialisation et des communications instantanées, la sécurité concerne toujours, sur tous les fronts, autant les autorités militaires que les autorités civiles. En outre, les actions et les réactions, sur tous les fronts, sont interdépendantes, corrélatives ou interconnectées, ce qui veut dire qu'un changement dans une dimension, qu'il soit soudain ou progressif, entraîne un changement dans une autre dimension. Bien entendu, cela a pour effet d'accroître l'imprévisibilité.

Les forces armées

Les forces armées savent qu'elles ont besoin d'adopter de meilleurs principes de guerre, même si elles n'expriment pas clairement ce besoin, notamment pour les raisons suivantes :

- Aujourd'hui, la quasi-totalité des guerres sont de nature limitée, mettant généralement en cause des organisations armées publiques et privées.
- Les conflits contemporains sont souvent ponctués de circonstances où des soldats très subalternes ou des civils de nombreux secteurs *peuvent* ou *doivent* poser des gestes qui engendrent des conséquences stratégiques.
- Soldat et *chercheur* dans le fond, soldat et *sauveur* dans la pratique, le soldat-guerrier se transforme aujourd'hui en soldat et *diplomate*.
- La technique ne représente plus pour le soldat un outil impartial et neutre. Son progrès est si rapide qu'elle accroît les inégalités dans les capacités militaires et les solutions en matière de sécurité. La technique a effectivement amplifié le souci d'interopérabilité et les enjeux qui y sont associés, à une époque où l'interopérabilité est la clé du succès dans *tout* conflit. De plus, non par hasard, l'explosion technologique a presque détruit toute raison d'espérer en arriver à une normalisation à l'échelle mondiale.
- La guerre est à la fois un *art*, dans l'esprit de ceux qui la livrent avec courage et espoir, et une *science*, en raison de la nature des armes, des produits et des services dont les parties concernées disposent. La superpuissance américaine a appris, à grands frais qu'elle continue de payer en Irak, que la guerre moderne dépasse les confins du combat et que la sécurité englobe bien plus que la technologie. Les nouveaux principes de guerre doivent être formulés de façon à reconnaître et à inclure l'*art* militaire.
- Il est aujourd'hui possible d'obtenir des avantages asymétriques. Au point de vue de la sécurité, un « manque d'imagination » chez les combattants d'une partie peut annuler pratiquement tout avantage que lui procurent ses moyens traditionnels, dans une guerre contre un adversaire engagé, consciencieux et ingénieux.
- Les guerres n'ont pas de fin. Il n'y a plus de défaite ou de victoire définitive. Le monde vit plutôt une série d'expériences de guerre, dans diverses localités, sous diverses formes et selon diverses circonstances, produisant divers résultats et des conséquences imprévisibles et géographiquement illimitées.
- Les armées de conscrits sont en voie de disparition. Si l'on reconnaît que même les grandes armées nationales, comme celle de Singapour, ont besoin de professionnels compétents à temps plein, il faut admettre que les volontaires sont la véritable structure du service militaire. Pour eux, les principes régissant leur profession devront être raisonnables, c'est-à-dire qu'ils doivent au moins englober, chaque fois cela est possible, leurs « responsabilités illimitées ».
- La mise en marché des services de guerre est une pratique de longue date chez les militaires. De nos jours, elle connaît un renouveau et une utilisation répandue, mais elle pourrait entraîner une

« Le paradigme élargi de la sécurité est devenu à la fois cause et effet. »

mutation sur le plan des connaissances, comme celle que créent les relations d'impartition dans le milieu des affaires. Ainsi, le savoir-faire, les compétences et les capacités spéciales des soldats pourraient s'affaiblir et même, dans certains cas, disparaître.

Les civils

Les civils sont de plus en plus sensibles à la nécessité d'établir des principes devant régir les guerres qui les touchent, même si leurs motifs sont différents de ceux des militaires compte tenu de leurs valeurs culturelles et éthiques non militaires. Ils ne sont peut-être pas surpris qu'on leur impose certaines contraintes pour des raisons de « sécurité intérieure », mais ils ressentent un grand malaise devant ces impératifs. Ce malaise des civils découle du fait qu'il est devenu infiniment plus difficile qu'autrefois pour les autorités de prendre des décisions et de faire des choix, surtout en l'absence quasi totale de principes directeurs. Parmi les décisions et les choix en question, mentionnons entre autres :

- Se joindre à la guerre : *quand* (temps), *pour quelle raison* (cause et valeurs), *contre qui, avec qui* et *avec quoi*?
- Se retirer de la guerre : *quand* (temps), *pourquoi* (cause et valeurs), *comment* (moyens) et selon quelle disposition de *dérogation*?
- *Combien* de ressources nationales humaines, financières et matérielles peuvent être utilisées et combien *seront* utilisées?

Collection de la RMC

Carl von Clausewitz.

La société

Autre facteur qui vient compliquer la question de la sécurité : bon nombre des problèmes d'aujourd'hui nécessitent une participation intéressée, si ce n'est toujours aux mêmes égards, des civils comme des militaires. À titre d'exemple, citons les attentes récentes en matière de sécurité humaine et les normes qui s'y rattachent. Dans la sphère nationale et internationale, il est maintenant nécessaire d'établir des principes devant guider :

- les décisions quant à la participation aux activités de la Cour pénale internationale et à la gestion des relations avec celle-ci;
- l'application du paradigme énoncé dans le document intitulé *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*[3].

Il existe un deuxième facteur civil-militaire auquel nous avons déjà fait allusion. Bon nombre des conflits modernes sont de nature ethnique, religieuse ou idéologique ou se déroulent à l'intérieur d'un État. Ils ciblent de façon beaucoup plus intense les dimensions psychologique et spirituelle de même que les moyens traditionnels et les capacités technologiques. Ce type de guerre produit des conséquences qui sont plus imprévisibles et multidimensionnelles et qui se répercutent souvent sur toute la planète. Il faut donc que militaires et civils prennent conscience du besoin pressant de trouver de nouvelles façons de penser, de planifier et d'exécuter les opérations et de maintenir la sécurité. Les anciennes méthodes, ou les méthodes « cloisonnées », ne suffisent plus.

Par ailleurs, un plus grand nombre de militaires et de civils savent que les caractéristiques fondamentales d'une guerre de violence demeurent les mêmes, c'est-à-dire l'emploi du feu et la manœuvre, la mort et la destruction Toutefois, les guerres du XX[e] siècle et le paradigme planétaire de la sécurité ont changé la façon dont elles se manifestent. Aujourd'hui, l'emploi du feu englobe des actes qui suscitent et alimentent la peur. Les manœuvres incluent la mobilité à l'échelle de la planète, présentant à l'attaquant des choix illimités en ce qui concerne le moment, les moyens et les cibles. La mort n'est plus l'« engagement ultime » des combattants, surtout sur le plan militaire; elle est de plus en plus le sort de mercenaires modernes et le destin d'un nombre encore plus grand de civils, innocents ou non, qui sont entraînés dans la guerre. La destruction ne s'abat plus principalement sur les effectifs, les biens et les services des forces armées de l'ennemi; la disponibilité des fonds, l'accès à des capacités technologiques et l'engagement donnent plutôt le pouvoir de menacer et de détruire les symboles, les structures et les moyens de subsistance de dizaines de milliers de personnes, militaires et civils, en l'espace d'un instant.

De plus, la victoire d'un adversaire qui allie, lors d'une quelconque offensive, le feu et la manœuvre, la mort et la destruction, renforce sa réputation et son influence, mais affaiblit la confiance de l'ennemi sur la défensive.

Des principes *pour* la guerre

Tout ce qui précède nous amène à nous poser la question suivante : est-il plus approprié de conserver les vieux principes de guerre, que l'on présume valides pour mener *tout* conflit, et de se contenter de les modifier seulement lorsque cela est nécessaire? Ou bien devrait-on consentir un effort déterminé pour codifier des principes de guerre réellement modernes en considérant dès le départ les dimensions de la question elle-même, c'est-à-dire la guerre moderne dans ses multiples formes et contextes?

> « Les anciennes méthodes, ou les méthodes "cloisonnées", ne suffisent plus. »

Si l'on retient le premier de ces choix, il y a clairement un besoin urgent de changer certains des vieux principes et peut-être aussi d'en ajouter de nouveaux. Quelles que soient les considérations d'une liste renouvelée de principes, il est indispensable de tenir compte de toutes les caractéristiques de la nouvelle sécurité mondiale. De plus, ces principes ne pourraient, dans la réalité d'aujourd'hui, que servir de *guides*, et non constituer des *règles* inflexibles. Il en va de même pour toute autre forme de principe que l'on adopterait.

D'aucuns sont d'avis qu'il serait de loin préférable d'établir un nouvel ensemble de principes *pour* la guerre. Ces principes se fonderaient sur un choix de scénarios de guerre, des scénarios qui seraient plausibles, qui engloberaient tous les aspects militaires et civils de la guerre et qui prévoiraient, probablement au moyen d'une analyse générative, les conséquences majeures. À cet égard, les éléments suivants sont à considérer :

- Il devrait être plus facile et plus rapide de concevoir et d'établir des principes de guerre qui ne concernent pas seulement la *conduite* de la guerre.
- Les principes exclusifs à la conduite de la guerre pourraient se fonder sur un éventail plus large de réalités et de conditions éventuelles raisonnables ou être actualisés sur cette base; en outre, ils devraient s'intégrer aux principes pour la guerre.
- S'ils sont conçus en tenant compte des expériences, des connaissances, des événements actuels et des éventualités, les principes pour la guerre devraient être acceptés plus facilement par une plus grande majorité. La question des éventualités est très importante étant donné que c'est manifestement dans l'avenir que les principes *existants* seront mis à l'épreuve.

Le facteur de *Proteus*

Comment ces scénarios de guerre seront-ils conçus et établis? Ils doivent s'articuler autour d'un besoin essentiel et fondamental, soit la capacité de se préparer à évoluer dans des contextes actuels et futurs. Ainsi, il faut pouvoir s'orienter en fonction de repères temporels qui jalonneront la paix ou les conflits, parfois violents, de l'avenir. Cette théorie est à la base d'une étude sur la recherche stratégique réalisée en 2001 par le National Reconnaissance Office des États-Unis. Intitulée *Proteus*[4], l'étude a donné lieu à la formation d'un groupe, en 2003, connu sous le nom de « consortium de Proteus »[5]. Le 30 novembre 2005, un sous-groupe, Proteus Canada[6], a été constitué.

Le consortium de Proteus a ensuite créé un modèle dynamique de vision stratégique. À l'origine nommé *Protean Media*, le modèle a d'abord servi à mettre à l'essai l'interaction « plurivoque » entre huit factions qui existent actuellement en Irak. Les travaux s'étaient appuyés en partie sur l'étude du National Reconnaissance Office, que nous avons mentionnée précédemment, ainsi que sur la recherche faite à la Naval Postgraduate School des États-Unis au sujet de systèmes de visualisation complexes.

Le consortium a aussi élaboré un modèle *opérationnel* novateur proposant un prototype technologique qui permet de mettre à l'essai et d'appliquer des « instincts raisonnés » sous forme de capteurs et d'armes axés sur le savoir. On peut avoir recours à ces techniques en parallèle avec les armes et les capteurs classiques, comme ceux qu'utilisent les militaires dans les opérations contemporaines. Bien que cette technique soit nouvelle, certains des résultats étaient étonnamment positifs; elle laisse donc présager une capacité analytique rigoureuse en temps réel pour ce qui est de l'application de la force, qui pourrait devenir un outil d'adaptation au changement dans des contextes militaires et autres.

Le modèle opérationnel est un modèle d'acquisition réseaucentrique. Sa structure technique se présente effectivement sous forme d'un jeu où on applique une fonction de recherche et d'acquisition de connaissances quadridimensionnelles à un environnement complexe. La caractéristique la plus novatrice de ce modèle est sa capacité d'adaptation en fonction du jeu et des choix (agissements) des joueurs. Il ne fonctionne donc pas selon un scénario prescrit ou établi.

Les repères temporels auxquels nous avons fait allusion plus tôt sont fondés sur l'acquisition de connaissances pendant le déroulement d'opérations dans différentes échelles de temps et dans un environnement où la projection de la force est représentée par trois zones opérationnelles. Ces trois zones où se déroulent simultanément des situations complexes sont les suivantes :

- la zone *source* : image, carte ou diagramme ou contexte géographique;
- la zone *locale* : lieu où la force sera projetée;
- la zone *interne* : le vécu humain dans la zone locale, notamment les manifestations de la perception ainsi que les manifestations psychologiques ou émotives.

La projection de la force est caractérisée par les descriptions classiques de la puissance brute, douce, coercitive et persuasive. Les déterminants de la force peuvent prendre plusieurs formes et ils s'alignent sur les conclusions fondamentales de la recherche effectuée par le consortium de Proteus.

« La caractéristique la plus novatrice de ce modèle est sa capacité d'adaptation en fonction du jeu et des choix (agissements) des joueurs. »

Le jeu révèle des conséquences basées sur les effets ainsi que des lacunes devant être comblées au point de vue des connaissances pour être en mesure de s'orienter dans les situations qui évoluent. Il jette aussi la lumière sur les faiblesses et l'insuffisance des principes de guerre westphaliens en ce qui a trait aux conflits modernes et comme critères sur lesquels on peut formuler des stratégies. Cela n'est pas surprenant étant donné ce qui suit :

- *Toute* menace ou cible défendue ou engendrée par une combinaison extrêmement compliquée et variable de sécurité humaine[7], de sécurité militaire, de sécurité mondiale, de sécurité environnementale, de sécurité étatique, de sécurité relative à la démocratisation, de sécurité sociale[8], de sécurité alimentaire, de sécurité des eaux, de sécurité énergétique et de sécurité culturelle est un objectif *mobile*.

- Les forces militaires doivent être engagées, dans une mesure quelconque, dans *tous* ces aspects de sécurité en raison de leur rôle établi ou de leurs nouvelles responsabilités ou étant donné leurs intérêts professionnels ou le destin auquel ils sont soumis.

Les nouveaux principes de guerre doivent tenir compte des changements dans les contextes de sécurité. Les changements nécessitent une meilleure prévoyance, l'analyse des incertitudes et la gestion des conséquences. Il faut également inclure la planification stratégique, l'adaptation aux changements ainsi que l'évaluation et l'exploitation des rapports entre les repères temporels et les repères de position. Il faut aussi chercher à mieux saisir la mutation des connaissances causée par le remaniement des tâches et comprendre les changements encore plus importants dans les principes traditionnels de « division du travail ». Enfin, il faut savoir comment et quand appliquer les connaissances et les expériences aux zones internes, aux forces classiques et aux déterminants de la force dans les scénarios que nous utiliserons pour nous préparer à l'avenir.

Les principes de guerre proposés

Les expériences collectives des membres du consortium de Proteus, étayées de la philosophie des principes décrits précédemment, pourraient constituer le fondement d'un premier ensemble de principes pour la guerre. Ceux-ci découlent des concepts de Proteus et reflètent la croyance selon laquelle, afin de valider n'importe quel scénario, il faut créer un espace pour débattre de tous les aspects de la sécurité. En effet, les principes pour la guerre énumérés ci-après représentent des conditions dynamiques limites en fonction desquelles les intervenants militaires et civils peuvent se préparer aux guerres futures qui surgiront avec ou sans avertissement ou en fonction desquelles ils peuvent prendre ou gérer les décisions à cet égard. Les principes sont les suivants :

« Les principes pour la guerre tiennent compte du fait qu'il y a souvent, mais pas toujours, des combats violents dans le contexte d'une guerre. »

- **Le renseignement.** La présence dans toutes les sphères, dans le temps et dans l'espace en utilisant les scénarios de Proteus et en prenant des mesures pour combler l'insuffisance de capacités que ces derniers exposent.

- **Les critères stratégiques.** Les méthodes, les moyens et les paramètres connexes pour influencer la planification et la prise de décision par rapport aux enjeux futurs de la sécurité.

- **La conciliation.** La tolérance active et patiente à l'égard des différences comme outil de prévention (lorsque cela est raisonnable), d'atténuation (lorsque cela devient nécessaire) ou de résolution (lorsque cela est possible) de toute forme de conflit.

- **La coopération.** La promotion de l'interopérabilité. La coopération comprend la neutralité ou la non-participation, s'il n'y a pas de coûts associés à l'objectif.

- **L'arbitrage.** La reconnaissance du potentiel des traités, des lois et des normes internationales comme fondement de la conciliation. Les droits de propriété et les droits d'identité sont particulièrement importants.

- **La préparation.** La reconnaissance des causes et des effets des divers facteurs présents dans tous les contextes de sécurité afin de préparer, sur les plans psychologique, matériel et financier, les personnes et les méthodes à la conduite d'une guerre, qu'elle soit imposée ou choisie.

- **L'objectif.** La paix (pas à n'importe quel prix), orientée vers une situation future qui est plus pacifique que les conditions actuelles.

- **L'économie**. L'élaboration et le maintien de plans d'activité interactifs qui se chevauchent afin d'avoir les fonds, les effectifs, les éléments de puissance et le temps nécessaires pour organiser une guerre, que celle-ci soit imposée ou choisie.

- **L'éducation.** La fourniture à chaque intervenant des outils nécessaires afin qu'il devienne un meilleur « soldat-diplomate-chercheur-sauveur », la promotion de l'échange interdisciplinaire des connaissances et des compétences et la sensibilisation envers des intervenants qui possèdent d'autres connaissances et compétences.

- **Les critères relatifs aux conséquences.** L'évaluation des répercussions en utilisant des procédés techniques compatibles gérés par des personnes.

- **La compétence**[9]. La possibilité, notamment, de prévoir au-delà du « prochain » objectif visé par les principes, la volonté, la capacité, l'autorité, les moyens, la légitimité et la chance.

Rijksmuseum, Amsterdam - tableau de Bartholomeus van der Helst

Banquet of the Amsterdam Civic Guard in Celebration of the Peace of Münster.

Les principes de conduite de la guerre à une ère nouvelle

Il n'est pas surprenant de constater que le contexte qui caractérise les principes de conduite de la guerre ne coïncide pas avec les principes de guerre eux-mêmes. L'importance relative des éléments énumérés ci-dessous variera d'une guerre à l'autre. De plus, ces éléments s'interpréteront de différentes manières selon les diverses coutumes et croyances aux chapitres de la technologie, de la possession et de l'utilisation d'armes, de l'éthique du combat, de la valeur attribuée à la vie humaine et des considérations de ce qui constitue une « guerre juste ». Les principes de conduite de la guerre proposés sembleront très familiers sous le filtre des principes classiques. Ils sont tous d'égale importance et ne présentent aucun ordre de validité particulier :

- la sécurité;
- l'interopérabilité;
- la concentration;
- l'objectif;
- la mobilité;
- l'économie.

Conclusion

Le besoin d'élaborer de nouveaux principes de guerre vient du fait que le paradigme de sécurité du système international, actuel et prévisible, comprend beaucoup plus que la seule sécurité du territoire d'un État souverain. La « guerre » a de nombreux visages, tous liés d'une façon qui intéresse et préoccupe tous les êtres humains. Par conséquent, il nous faut des principes *pour* la guerre afin d'étayer les principes *de* guerre.

Les principes pour la guerre tiennent compte du fait qu'il y a souvent, mais pas toujours, des combats violents dans le contexte d'une guerre. Les principes de conduite de la guerre reposent sur l'idée que la situation est toujours nouvelle en raison de la technologie; ils révèlent également que les principes traditionnels ne conviennent plus dans le monde d'aujourd'hui ni dans celui de demain.

Les principes proposés pour la guerre et pour la conduite de la guerre ne sont pas immuables, et c'est ainsi qu'ils devraient être. Ce que l'on espère, sur les plans personnel, professionnel et autres, c'est que ces propositions, et d'autres encore, favoriseront un milieu propice à la paix, un environnement où l'on examine et renouvelle continuellement *tous* les principes de *toutes* les guerres dans *toutes* leurs dimensions. Le but, naturellement, est de diminuer le nombre de guerres et, certainement, d'éviter l'apocalypse.

À titre de post-scriptum, nous osons croire que quelqu'un quelque part travaille à établir une liste de principes de paix. Tout de même, il devrait y avoir des principes codifiés de ce que l'être humain raisonnable recherche, non pas seulement de ce qu'il ne veut pas. La réponse se trouve peut-être dans un « retour vers le passé », vers la stratégie martiale *Bing Fa* et les principes de vie.

RMC

NOTES

1. La stratégie martiale *Bing Fa* énonce des concepts à la base du livre *L'art de la guerre* de Sun Tzu.
2. Les principes de guerre : objectif, offensive, surprise, masse et concentration, économie des forces, sécurité, mouvement et mobilité, coopération et simplicité.
3. Gouvernement du Canada. *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Centre de recherches pour le développement international, 2001. Le message central était que la souveraineté n'est pas absolue. Les gouvernements ont l'autorité sur leurs citoyens, mais ils ont aussi la responsabilité de veiller à leur bien-être. Ceux qui se dérobent à cette responsabilité ne devraient pas avoir la possibilité de le faire avec impunité.
4. Michael S. Loescher. *Proteus: Insights from 2020*, The Copernicus Institute Press, 2000.
5. Le consortium de Proteus est une association non officielle regroupant des universitaires, des chercheurs et des professionnels du renseignement.
6. <www.proteuscanada.org> (en anglais seulement)
7. Les catastrophes naturelles majeures, qui ne respectent rien ni personne, augmentent à un taux de 11 % par année (données de 1999). De plus, elles se produisent assez fréquemment dans les lieux où sévit une guerre, par exemple, le tsunami du 26 décembre 2004 à Aceh, en Indonésie.
8. L'urbanisation croissante, combinée à l'augmentation générale de la population et à l'expansion du développement, donne lieu à une augmentation (dont le taux n'a pas encore été mesuré) du nombre d'« accidents », comme l'effondrement de ponts et d'immeubles, la rupture de barrages et l'érosion de routes. Ces incidents ont tendance à se produire dans un lieu déjà aux prises avec une catastrophe naturelle ou une guerre. Des villes ou États très peuplés comme Djakarta, Hô Chi Minh et le Cachemire sont déjà mûrs pour des effondrements structuraux importants. De tels incidents susciteraient et favoriseraient de l'agitation et des problèmes sociaux qui pourraient se transformer en crises violentes et non violentes.
9. L'auteur définit la compétence comme étant un ensemble d'au moins 23 éléments sensibles au temps qui sont fonction des circonstances et qui varient selon les valeurs et les conséquences.

Musée militaire national de Londres, BHC3824, tableau de George Lucy Good

Viscount Horatio Nelson before the Battle of Trafalgar.

PLUS ÇA CHANGE, PLUS C'EST PAREIL : LES PRINCIPES DE LA GUERRE ET LA RÉVOLUTION DANS LES AFFAIRES MILITAIRES

par Robert S. Bolia

« Ce qui se transforme attire l'attention avec incomparablement plus de force que ce qui reste dans son état ancien. C'est là une loi générale de notre vie spirituelle. Les perspectives qui résultent de l'expérience du changement historique risquent toujours de n'être que de vaines déformations parce qu'elles méconnaissent la présence cachée de ce qui se perpétue. »

– Hans-Georg Gadamer[1]

Introduction

Selon la rumeur qui court au Pentagone, la conduite de la guerre est en train de changer. Les visionnaires autoproclamés de cette « transformation », qui sont nombreux à travailler, sans ironie, à l'Office of Force Transformation, parlent d'une révolution dans les affaires militaires. Cette révolution est guidée par des concepts comme la guerre réseaucentrique et les opérations basées sur les effets qui, toujours selon les visionnaires, modifieront le caractère fondamental de la guerre. Malgré ces affirmations, les théoriciens de la guerre réseaucentrique et des opérations basées sur les effets n'ont pas réussi à énoncer un nouvel ensemble de principes de la guerre pour accompagner cette transformation. Cela laisse supposer un manque de compréhension de l'état final de la nouvelle manière de faire la guerre ou le caractère non événementiel de la Révolution dans les affaires militaires.

Il serait tentant de soutenir que les annonciateurs de la Révolution dans les affaires militaires n'avaient tout simplement pas analysé en profondeur les conséquences de leurs propositions, mais ce n'est manifestement pas le cas. En effet, leurs écrits sur ce thème sont abondants[2]. Néanmoins, leurs analyses ne leur ont pas permis de conclure à la nécessité de définir un nouvel ensemble de principes de la guerre ou d'en donner une explication plus claire.

L'autre hypothèse, celle selon laquelle nous ne sommes pas au cœur d'une révolution dans les affaires militaires, peut être interprétée de multiples façons. Premièrement, l'Histoire nous a laissé les écrits de nombreux prophètes proclamant une nouvelle forme de guerre. Le général italien Giulio Douhet, prophète de la puissance aérienne, a précisément utilisé ces mots (*la nuova forma della guerra*) dans un ouvrage où il affirmait non seulement que la force aérienne avait une suprématie absolue sur les forces terrestres et sur les forces de surface, mais aussi que la menace même d'un bombardement aérien mettrait un terme à la guerre[3]. Des arguments similaires avaient été avancés auparavant pour la mitrailleuse et ultérieurement

Robert Bolia *est un informaticien très publié qui travaille à la division du rendement humain du Air Force Research Laboratory des États-Unis. Il y étudie le processus décisionnel, le commandement et le contrôle ainsi que les technologies de pointe pour améliorer la connaissance de la situation et les performances d'une équipe dans des environnements complexes.*

Collection de la *Revue militaire canadienne*

Portrait de Guilio Douhet.

pour les armes nucléaires. Tous se fondaient sur l'idée qu'aucune société n'accepterait jamais sciemment de subir des pertes massives semblables à celles essuyées dans la Somme ou, plus tard, à Hiroshima et Nagasaki. Inutile de dire qu'aucune de ces théories ne s'est avérée.

Analyse

L'un des problèmes avec les annonciateurs des révolutions dans les affaires militaires est qu'ils prévoient rarement l'élaboration de contre-mesures appropriées. Lorsqu'il écrivait que « rien de ce que peut faire l'homme à la surface ne peut interférer avec la capacité d'un avion à progresser dans la troisième dimension[4] », le général Douhet n'imaginait certainement pas l'invention des missiles surface-air, pas plus que les concepteurs de la Ligne Maginot n'envisageaient la tactique de la *Blitzkrieg*. Dans l'histoire de la technologie militaire, rares sont les nouveautés qui n'ont pas engendré de contre-mesures[5]. Et rien ne permet de croire que la technologie de la guerre réseaucentrique échappera d'une manière ou d'une autre à cette règle.

Le revers de la médaille est que, même en l'absence de contre-mesures efficaces, la guerre réseaucentrique pourrait ne pas fonctionner comme prévu. Ses partisans aiment à évoquer la loi de Metcalf, selon laquelle l'utilité d'un réseau croît, pour l'ensemble de ses utilisateurs, en fonction du carré de leur nombre[6]. Cependant, leur analyse oublie qu'une telle croissance de l'« utilité » s'accompagne d'une augmentation concomitante de la complexité, laquelle conduira probablement à des comportements imprévisibles et même à l'instabilité. Apparemment, les mauvaises performances et les défaillances sont loin d'être rares, même au sein de réseaux informatiques relativement petits. Si un réseau disposant d'un nombre maximal de connexions est vu comme un *multiplicateur* de force, un réseau déconnecté ne devrait-il pas être considéré comme un *diviseur* potentiel de force?

Cette dernière perspective peut sembler exagérée, mais elle ne l'est pas. L'Histoire regorge d'exemples d'échecs technologiques exacerbés par une trop grande confiance dans la capacité de la technologie à changer la nature de la guerre[7]. Les chercheurs qui étudient l'incidence d'une automatisation accrue sur le rendement humain et sur la perception générale de la situation connaissent très bien ce phénomène, qu'ils appellent « surconfiance technologique[8] ». En outre, son apparition dans les opérations militaires récentes en Irak, dans le contexte d'opérations prétendument réseaucentriques[9], atteste que son existence n'est ni une curiosité historique ni un artefact de laboratoire.

L'absence de nouveaux principes de la guerre pourrait aussi s'expliquer par le manque d'originalité des concepts sous-jacents à la Révolution dans les affaires militaires. Si la technologie requise pour appliquer la vision de la guerre réseaucentrique embrassée par ses plus fervents défenseurs est peut-être nouvelle, nombre des idées sous-tendant cette vision ne le sont pas. En effet, on peut retrouver l'idée d'autosynchronisation des forces dans la *Auftragstaktik* (conduite par objectifs) adoptée par le feld-maréchal Helmuth von Moltke pendant les guerres qui ont opposé la Prusse à l'Autriche et à la France dans les années 1860 et 1870 ainsi que dans les victoires de Nelson du Nil à Trafalgar plus d'un demi-siècle auparavant. Ni Helmuth von Moltke ni Nelson ne disposaient de matériel de communication « en temps réel ». Ces exemples soulignent également que la vitesse de commandement n'est pas indispensable à l'autosynchronisation. Dans les deux cas, l'intention du commandant a été conservée, non pas par l'entremise de canaux de radiocommunication, mais grâce à des modèles mentaux communs mis au point avant l'engagement.

L'idée de forces organisées en réseau n'est pas neuve non plus, encore moins dans la marine, comme le montre clairement la description que l'amiral Sandy Woodward fait du système de défense antiaérienne organisé en réseau utilisé par la Marine royale – pas toujours victorieusement – lors de la guerre des Malouines[10]. Cet événement précède de plus de 15 ans la proclamation du concept de guerre réseaucentrique par les experts de terrain que sont le vice-amiral Arthur K. Cebrowski et John J. Garstka[11]. Cependant, le concept est encore plus ancien et date au moins de la guerre menée dans le Pacifique pendant la Seconde Guerre mondiale.

On pourrait aussi faire valoir que le concept des opérations basées sur les effets n'est pas complètement nouveau, bien que ce point ne soit pas contesté. Les partisans de ce concept ont fait preuve de diligence raisonnable et n'hésitent pas à fournir des exemples historiques d'opérations basées sur les effets[12]. De fait, ils suggèrent que c'est de cette manière que les *bons* commandants ont toujours mené les guerres. L'originalité

ne vient pas tant du concept lui-même que du fait de l'avoir rendu explicite et de l'avoir par la suite intégré dans la doctrine interarmées[13].

Enfin, si la guerre réseaucentrique n'a pas conduit à l'énonciation de nouveaux principes de la guerre, c'est parce qu'elle est largement non pertinente pour les ennemis que les États-Unis et leurs alliés affrontent aujourd'hui. C'est une chose de parler de la lutte contre l'oppression afin de faire du monde un endroit sûr pour la démocratie, mais les États-Unis ont pris pour cible une nation attendant toujours de sortir du XIXe siècle et une autre qui commence à peine à se remettre de la correction infligée par la coalition menée par les États-Unis il y a plus de 15 ans. La guerre réseaucentrique pourrait faire pencher la balance contre la Chine ou la Russie, mais, contre l'Afghanistan et l'Irak, elle est au mieux une démesure.

« Des arguments similaires avaient été avancés auparavant pour la mitrailleuse et ultérieurement pour les armes nucléaires. »

Malgré ces avertissements, il pourrait être intéressant d'étudier les incidences, le cas échéant, que la guerre réseaucentrique et les opérations basées sur les effets entraînent sur les principes de la guerre actuellement reconnus, non pas à la lumière de la technologie actuelle, mais plutôt à partir de l'état final souhaité par les concepts jumeaux des opérations. Bien que ces principes puissent ne pas être à angle droit, ils seront considérés séparément et selon l'ordre dans lequel ils apparaissent traditionnellement[14].

Objectif. « Chaque opération militaire devrait cibler un objectif clairement défini. » Bien que les partisans de la guerre réseaucentrique puissent avancer qu'un meilleur degré de connaissances communes permettrait une nouvelle répartition dynamique des objectifs sur le plan tactique, ces derniers demeurent des objectifs. En outre, ni la guerre réseaucentrique ni les opérations basées sur les effets ne modifient la nécessité d'énoncer des objectifs officiels aux points de vue stratégique et opérationnel. Israël a déclenché la guerre des Six Jours contre ses voisins arabes sans énoncer clairement ses objectifs politiques et militaires et a préféré combattre – et remporter une victoire militaire décisive – avant d'être contraint à accepter un cessez-le-feu parrainé par les Nations Unies. À la fin de la guerre, Israël contrôlait donc un ensemble de territoires occupés par une population hostile, menant à une situation instable qui subsiste encore près de quatre décennies plus tard.

Offensive. « Saisir, conserver et exploiter l'initiative. » L'augmentation de la rapidité du commandement, qui est censée résulter de la guerre réseaucentrique, est particulièrement orientée vers le maintien de l'offensive. De fait, elle permet à des commandants agissant en réseau de s'immiscer dans la boucle décisionnelle de leurs adversaires et de « bloquer » les actions ou les stratégies ennemies potentielles.

Effet de masse. « Concentrer la puissance de combat à l'endroit décisif, au moment décisif. » Si les théoriciens des opérations basées sur les effets peuvent soutenir que ce sont les effets qui devraient être de masse et non la puissance de combat, le résultat reste identique. La répudiation de ce principe exigerait de plaider pour la division des forces, ce qui n'est pas le principe de base de la guerre réseaucentrique. En effet, l'argument de l'autosynchronisation suggère que la guerre réseaucentrique favorisera une concentration plus efficace des forces.

Économie des forces. « Allouer un minimum de puissance de combat aux efforts secondaires. » Ce principe est un corollaire très proche de celui de l'*effet de masse*. La concentration d'une puissance de combat maximale à un endroit et à un moment particuliers sous-entend qu'il ne reste qu'une puissance minimale à consacrer aux diversions.

Manœuvre. « Placer l'ennemi dans une position d'infériorité grâce à l'application flexible de la puissance de combat. » Il s'agit de l'un des buts déclarés de la guerre réseaucentrique et de l'opération basée sur les effets, vraisemblablement atteint par l'autosynchronisation des forces et la rapidité du commandement pour la guerre réseaucentrique et par une analyse basée sur les effets pour l'opération du même nom.

Unité de commandement. « Pour chaque objectif, l'effort devrait être unifié sous la responsabilité d'un seul et unique commandant. » Bien que les partisans de la guerre réseaucentrique plaident en faveur d'organisations plus

www.germanhistorydocs-10005695

Feld-maréchal Graf Helmuth Karl Bernard von Moltke.

> « En effet, l'autosynchronisation suggère que la guerre réseaucentrique favorisera une concentration plus efficace des forces. »

horizontales et d'un processus décisionnel partagé – conférant le pouvoir à ceux qui se trouvent à la *première ligne* de l'organisation –, aucun n'a encouragé l'abandon du concept de leadership ou la suppression de l'organisation hiérarchique de l'armée. Des réseaux efficaces permettront la répartition du commandement, mais, en dernier ressort, une seule personne doit être responsable de chaque opération.

Sécurité. « Ne jamais permettre à l'ennemi d'acquérir un avantage inattendu. » Selon les partisans de la guerre réseaucentrique, le fait d'avoir un vaste réseau de capteurs et un nombre maximal de connexions permet non seulement de détecter ce que l'ennemi a fait dès qu'il l'a fait, mais aussi de savoir ce qu'il va faire avant qu'il ne le fasse. À de nombreux égards, la sécurité devient donc un avantage dérivé de la guerre réseaucentrique. En outre, nombre des avantages inopinés que l'ennemi pourrait avoir acquis auront été « bloqués ».

Surprise. « Frapper l'ennemi à un moment, à un endroit et d'une manière auxquels il n'est pas préparé. » L'augmentation de la rapidité du commandement, l'autosynchronisation et la connaissance quasi optimale de la situation grâce au nouveau réseau de capteurs permettront vraisemblablement d'atteindre un niveau de surprise sans précédent.

Simplicité. « Élaborer des plans clairs et simples et donner des ordres concis et précis afin de garantir une compréhension absolue. » Même s'il est peu probable que les partisans de la guerre réseaucentrique et des opérations basées sur les effets contestent explicitement ce principe, celui-ci pourrait être, parmi tous les principes énumérés, le seul qui va à l'encontre des idées qu'ils défendent. Plus précisément, les deux concepts en question clament qu'ils permettront des opérations beaucoup plus complexes et que la « compréhension » sera maintenue grâce au réseau. Cela contredit le principe du feld-maréchal Helmuth von Moltke sur la survie des plans au contact avec l'ennemi. Toutefois, l'hypothèse implicite de la guerre réseaucentrique est que les décisions contradictoires ne seront pas un facteur, car elles auront été prédites et prises en compte. Il s'agit vraiment d'une hypothèse majeure[15].

Conclusion

Que l'on soit ou non partisan de la guerre réseaucentrique et des opérations basées sur les effets, un examen des principes de la guerre sous l'angle des idéaux qu'incarnent ces concepts ne permet pas de conclure à la nécessité de réviser la liste. Si c'est effectivement le cas, la guerre réseaucentrique et les opérations basées sur les effets peuvent-elles réellement être considérées comme des signes avant-coureurs de la Révolution dans les affaires militaires? Ou alors la Révolution dans les affaires militaires n'est-elle en réalité rien de plus qu'une révolution de la terminologie militaire?

RMC

NOTES

1. « Was sich verändert, drängt sich der Aufmerksamkeit unvergleichlich viel mehr auf, als was beim Alten bleibt. Daß ist ein allgemeines Gesetz unseres geistigen Lebens. Die Perspektiven, die sich von der Erfahrung des geschichtlichen Wandels her ergeben, sind daher immer in der Gefahr, Verzerrungen zu sein, weil sie die Verborgenheit des Beharrenden [...]. » Hans-Georg Gadamer, *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen, Mohr-Siebeck, 1990, p. 3-4. [Traduction extraite de Hans-Georg Gadamer, *Vérité et méthode*, Paris, Seuil, 1996, p. 13-14]
2. Voir, par exemple, David S. Alberts, John J. Garstka et Frederick P. Stein, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, Washington, Command and Control Research Program, 2000; David S. Alberts et Richard E. Hayes, *Power to the Edge: Command... Control... in the Information Age*, Washington, Command and Control Research Program, 2003; Edward A. Smith, *Effects Based Operations: Applying Network Centric Warfare to Peace, Crisis, and War*, Washington, Command and Control Research Program, 2003.
3. Giulio Douhet, *Il Dominio dell'Aria e Altri Scritti*, Rome, Aeronautica Militare (Ufficio Storico), 2002, p. 11.
4. *Ibid.*, p. 19
5. Au sens strict, les contre-mesures aux armes nucléaires n'ont pas été démontrées en situation de combat. Une telle démonstration a fort heureusement été inutile compte tenu de l'accord tacite conclu entre les puissances nucléaires, selon lequel l'utilisation d'armes nucléaires équivaut à une destruction mutuelle assurée.
6. Voir, par exemple, Alberts, Garstka et Stein, *op. cit.*; Alberts et Hayes, *op. cit.*
7. Pour une série d'exemples au sein du même conflit, voir Robert S. Bolia, « Over-Reliance on Technology in Warfare: The Yom Kippur War as a Case Study », *Parameters*, vol. 34, n° 2, été 2004, p. 46-56.
8. Raja Parasuraman et V. A. Riley, « Humans and Automation: Use, Misuse, Disuse, Abuse », *Human Factors*, vol. 39, 1997, p. 230-253.
9. David Talbot, « We Got Nothing Until They Slammed Into Us », *Technology Review*, novembre 2004, p. 36-45.
10. Sandy Woodward et Patrick Robinson, *One Hundred Days: The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander*, Annapolis, Naval Institute Press, 1997, p. 8-16.
11. Arthur K. Cebrowski et John J. Garstka, « Network-Centric Warfare: Its Origin and Future », *U.S. Naval Institute Proceedings*, vol. 124, n° 1, janvier 1998, p. 28-35.
12. Cet argument est présenté à plusieurs reprises dans Smith, *op. cit.*
13. Par ailleurs, son application telle qu'elle est envisagée par les théoriciens des opérations basées sur les effets a rarement été une réussite totale; par ailleurs, son association avec la guerre réseaucentrique n'est pas non plus susceptible de faire la différence. En résumé, les opérations basées sur les effets ne consistent pas tant à affecter les forces ennemies qu'à toucher le cœur et l'esprit des civils ennemis. La guerre réseaucentrique, pour sa part, s'intéresse précisément à l'application efficace de la violence.
14. Les principes sont détaillés dans Donn A. Starry, « The Principles of War », *Military Review*, vol. 61, n° 9, septembre 1981, p. 2-12. Sauf indication contraire, toutes les citations ultérieures sont extraites de cet article.
15. Il s'agit essentiellement d'un argument opposant *Auftragstaktik* et *Befehlstaktik*. Spencer Fitz-Gibbon présente un puissant argument en faveur de l'*Auftragstaktik* dans son *Not Mentioned in Despatches... The History and Mythology of the Battle of Goose Green*, Cambridge, The Lutterworth Press, 1995.

MDN, photo PCN77-118 CD 108 IMAGE 0056

LA PUISSANCE AÉRIENNE DE L'AVIATION ROYALE DU CANADA PENDANT LA GUERRE FROIDE : PAUL HELLYER ET LE CHOIX DU CHASSEUR CF-5 *FREEDOM FIGHTER*

par le major Ray Stouffer

Introduction

L'histoire n'a pas été tendre avec Paul Hellyer. Les aviateurs canadiens, en particulier, ne lui accordent que très peu d'éloges. Outre sa responsabilité dans la fin de l'indépendance de l'Aviation royale du Canada, la plupart lui reprochent d'avoir amené le gouvernement à choisir le chasseur F-5 *Freedom Fighter* de Northrop et à supprimer le rôle de force de frappe nucléaire de la Division aérienne du Canada exerçant ses activités outre-mer pour le compte de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Dans le présent article, nous analyserons les motivations ayant amené Hellyer à recommander un avion qui était manifestement impopulaire auprès de la plupart des aviateurs et qui était limité à un rôle classique à une époque où le Parti libéral avait autorisé l'Aviation royale du Canada, l'armée de terre canadienne en Europe et la défense aérienne de l'Amérique du Nord à utiliser des armes nucléaires tactiques. La politique a certainement été un facteur dans cette décision. L'achat de cet appareil qui, une fois construit sous licence canadienne, allait devenir le CF-5 de Canadair, était davantage motivé par les retombées industrielles qui en découleraient et par des pratiques gouvernementales discutables que par une prise en compte approfondie de ses capacités opérationnelles. Mais il y a plus. Le choix de Paul Hellyer a été en partie guidé par un intérêt personnel pour la puissance aérienne canadienne et pour la manière dont cette solution militaire répondait mieux aux objectifs nationaux en matière de politique étrangère.

Dans le présent article, nous nous intéresserons aux points de vue de Paul Hellyer sur l'utilisation de la puissance aérienne et à leur rayonnement sur le choix du *Freedom Fighter* sans trop nous attarder au processus de sélection lui-même. Par ailleurs, nous jugeons pertinent de replacer ce choix dans le contexte de la stratégie nucléaire canadienne de l'époque et de voir dans quelle mesure il a été influencé par le rôle bien connu de l'Aviation royale du Canada en Europe, celui d'agir comme force de frappe. Paul Hellyer rejetait ce rôle, se défiait de ses aviateurs et se laissait guider par une politique qui donnait au pays des moyens offensifs aériens pour appuyer des décisions de politique étrangère autres que les opérations de soutien de l'OTAN et ce qui était à l'époque le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). En résumé, le récit qui s'est construit autour du CF-5 s'inscrit dans l'histoire plus vaste de la puissance aérienne du Canada pendant la guerre froide et de ses liens avec la politique de défense du gouvernement. Nous n'hésitons pas à affirmer que, pour un homme politique canadien, Paul Hellyer s'intéressait singulièrement à la puissance aérienne et au meilleur moyen de l'utiliser pour protéger les intérêts du Canada et qu'il était particulièrement bien informé sur le sujet. Ses connaissances en la matière lui venaient de deux sources principales : l'entreprise aéronautique Northrop et le lieutenant-colonel

---

Le major Ray Stouffer, *officier du cadre actif de la Force aérienne, enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada.*

MDN, photo AEC82-168, du sergent Knox

Un CF-5 fait des essais de tir de roquettes CRV-7 au polygone d'évaluation de Primrose Lake, non loin de Cold Lake, en Alberta.

d'aviation John Gellner, aujourd'hui à la retraite. Malheureusement pour l'Aviation royale du Canada, ces deux sources ont desservi la force aérienne et ont contribué à convaincre Paul Hellyer que l'Aviation royale devait délaisser son rôle nucléaire au profit d'un rôle purement traditionnel. Elles ont également conduit au choix d'un avion d'appui tactique présentant peu d'utilité pour l'armée canadienne.

Paul Hellyer et la théorie de la puissance aérienne

Lorsque Paul Hellyer a accédé au poste de ministre de la Défense nationale en avril 1963, il était devenu un fervent défenseur de la puissance aérienne. Peu de personnes savent qu'il a fréquenté le Northrop Aeronautical Institute lorsqu'il faisait des études d'ingénierie en Californie avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Fait très intéressant concernant sa préférence affichée des années plus tard pour le CF-5, Hellyer avait, bien auparavant, noué des liens étroits avec le futur constructeur de cet avion de chasse pendant qu'il suivait son instruction régulière dans la force aérienne[1]. Par ailleurs, il portait un intérêt particulier pour l'application de la puissance aérienne, tenait en grande estime les dirigeants de Northrop avec qui il a fait affaire et, à l'opposé, ressentait des grandes frustrations à l'égard des politiques de recrutement et de formation de l'Aviation royale du Canada vers la fin de la guerre. L'expérience que Hellyer a vécue pendant la guerre l'a amené à douter de la capacité des forces armées, et tout particulièrement de l'Aviation royale du Canada, d'appuyer une politique de défense nationale, vu les intérêts bornés que les services protègent.

De manière générale, Paul Hellyer remettait en question l'obsession de l'Aviation royale du Canada pour les avions de chasse et, *en particulier*, il niait la nécessité et la pertinence d'un rôle de frappe nucléaire[2]. Il était conscient de l'importance de la supériorité aérienne, mais, contrairement aux officiers supérieurs de l'aviation canadienne, il ne pensait pas que cela était capital. Il émettait *également* des doutes *concernant le penchant* qu'avait l'Aviation royale du Canada pour les systèmes d'armes offensifs, au détriment d'autres moyens aériens[3], en ces temps austères. Il appréciait la mobilité et la souplesse que la puissance aérienne offrait intrinsèquement aux forces armées et à la nation en général, mais se méfiait des officiers supérieurs de l'aviation et de leurs conseils.

Dans sa biographie, Paul Hellyer raconte un incident survenu peu avant le processus de sélection du CF-5 et au cours duquel il a pu constater l'état des avions de transport C-119 *Boxcar*. Il n'était guère convaincu par la position de l'Aviation royale du Canada, appuyée par le maréchal en chef de l'air Frank Miller, chef d'état-major de la Défense, qui affirmait que les *Boxcar* avaient simplement besoin d'être restaurés et non d'être remplacés. Lors d'un voyage à Toronto, il a visité l'usine de la société De Havilland, qui avait la charge des travaux de restauration, et a découvert que les avions étaient dans un état bien plus lamentable que ce que son entourage militaire lui avait laissé croire. Il a finalement mis un terme aux travaux et a ordonné aux forces armées d'acquérir 16 avions de transport C-130 *Hercules*[4].

Si Paul Hellyer a planifié une visite à l'usine de Toronto et si, plus tard, il a décidé d'acheter de nouveaux appareils C-130, c'est qu'il comprenait mal les motivations, voire l'obsession, de l'Aviation royale du Canada d'acquérir des avions de chasse au détriment des autres capacités. L'opinion qu'il défendait au sujet de la puissance aérienne était façonnée par sa conviction que l'armée canadienne devait s'éloigner du concept restrictif de la guerre nucléaire et accepter l'hypothèse que la notion particulière de destruction mutuelle assurée rendait obsolète la stratégie de représailles massives. Paul Hellyer voulait que l'armée canadienne privilégie la mise en place de forces traditionnelles pouvant assurer un transport maritime et aérien stratégique de manière à acquérir une mobilité et une souplesse maximales[5]. À partir du moment où le gouvernement conservateur de l'époque a annoncé l'achat du CF-104 *Starfighter* et évoqué pour la première fois un rôle de frappe nucléaire en juillet 1959, Paul Hellyer s'est donné comme objectif de débarrasser l'armée de cet avion et, par la même occasion, de son rôle nucléaire[6].

Pendant qu'il était membre de l'opposition officielle et, plus tard, ministre de la Défense nationale, Paul Hellyer s'est entretenu avec John Gellner[7], ancien officier supérieur de l'Aviation royale du Canada et écrivain spécialisé dans les affaires militaires. Ce dernier a fortement influencé le point de vue de Hellyer au sujet de la force aérienne et, en fait, celui des décideurs du Parti libéral. Le 21 décembre 1962, dans une lettre adressée à Paul Hellyer, John Gellner partageait ses idées sur la politique du Parti libéral en matière de défense. Fait très intéressant, à la suite d'une déclaration faite quelques semaines plus tard par Lester B. Pearson dans laquelle ce dernier promettait d'acquérir

des armes nucléaires si son parti était porté au pouvoir. John Gellner a conseillé au Parti libéral d'honorer, dans un premier temps, les engagements du Canada à l'égard de l'alliance et d'accepter que les forces aériennes et terrestres en déploiement auprès de l'OTAN aient accès à des armes nucléaires tactiques et s'assurer en même temps de prendre rapidement des mesures pour se départir de ces armes[8]. Quelques semaines plus tôt, plus précisément le 8 décembre, Paul Hellyer a tenu le même discours à Walkerton, en Ontario, à la grande différence qu'il n'a pas mentionné le retrait des armes nucléaires étant donné que les libéraux avaient promis d'en faire l'acquisition. Hellyer a par la suite affirmé avoir transmis le contenu de la lettre de John Gellner à Lester Pearson, le 31 décembre, dans le but manifeste de renforcer sa propre position, sachant que « Pearson avait plus de respect pour les points de vue de Gellner [en matière de défense] que pour les miens[9]. »

« Il [Paul Hellyer] émettait également des doutes concernant le penchant qu'avait l'Aviation royale du Canada pour les systèmes d'armes offensifs, au détriment d'autres moyens aériens, en ces temps austères. »

De toute évidence, les opinions de John Gellner sur la défense, et tout particulièrement sur les armes nucléaires, ont façonné, sinon défini, le chemin suivi par Paul Hellyer, Lester Pearson et le Parti libéral lors de leur accession au pouvoir en avril 1963. John Gellner s'opposait totalement au rôle nucléaire du CF-104 et, tout comme le ministre de la Défense nationale, il croyait fermement que la Division aérienne devait être reléguée à une mission purement traditionnelle. Il a loué la déclaration de principe faite par les libéraux dans le *Livre blanc sur la défense de 1964*, qui

MDN, photo CFC66-11-3

L'honorable Paul Hellyer, le ministre de la Défense nationale du Canada, 1963-1967.

mettait l'accent sur la mise en place d'une force aérienne mobile et classique pour soutenir les missions onusiennes[10]. Cependant, la suggestion selon laquelle l'Aviation royale du Canada devrait se débarrasser de tous ses moyens nucléaires, et donc abandonner ce rôle auprès de l'OTAN, constituait un anathème pour les officiers supérieurs de l'aviation, ces derniers rappelant la promesse électorale faite par Lester Pearson de doter la Division aérienne en Europe d'armes nucléaires.

John Gellner ne s'est pas rendu très populaire auprès de nombreux aviateurs canadiens en exposant ses idées dans la revue *Canadian Aviation* en mai 1964. Il y plaidait en faveur de la substitution d'un rôle traditionnel à celui de frappe nucléaire et laissait entendre que les pilotes de la Division aérienne n'étaient pas enthousiasmés par leur mission nucléaire. Il indiquait que l'Aviation royale du Canada manquait de motivation en partie parce que les pilotes de la Division aérienne, toujours en attente de leur armement nucléaire, se demandaient « quel objectif ils pouvaient servir en effectuant des simulations dans le ciel canadien ou en apprenant à larguer des armes nucléaires tactiques en Europe[11] ». Il est intéressant de noter que Paul Hellyer a formulé une observation presque identique dans sa biographie; de fait, il a indiqué qu'avant d'acquérir des capacités aériennes, c'est-à-dire avant que les conservateurs, encore au pouvoir, n'autorisent l'utilisation possible des armes nucléaires, les pilotes de la Division aérienne « avaient tellement honte qu'ils évitaient les bars fréquentés par leurs collègues de l'OTAN[12] ». D'anciens pilotes que nous avons interrogés ont cependant affirmé qu'ils avaient toujours soutenu le rôle nucléaire de l'aviation et que les frustrations qu'ils avaient pu éprouver étaient dues aux tergiversations tant des libéraux que des conservateurs entourant la décision du gouvernement sur le rôle nucléaire que devaient assumer les forces armées en Europe.

La stratégie que le ministre a adoptée en faveur de la puissance aérienne s'inscrivait dans un objectif plus vaste d'intégrer et d'unifier les forces armées canadiennes. Le 1er août 1964, un seul chef d'état-major de la Défense a été nommé pour succéder aux chefs des trois services et au président du Comité des chefs d'états-majors; l'objectif visé était de centraliser davantage le contrôle des forces armées et d'avoir un seul officier supérieur relevant directement du ministre. Après avoir aboli le poste de chef d'état-major de la Force aérienne et confié la direction des opérations aériennes et du soutien logistique sous la responsabilité respective du vice-chef d'état-major de la Défense et du chef de la logistique, l'Aviation royale du Canada avait perdu une part considérable de l'influence politique et militaire qu'elle possédait depuis le début de l'après-guerre[13].

En quête d'un avion d'appui aérien tactique

Les efforts déployés pour se doter d'un chasseur capable d'assumer un rôle traditionnel et la décision ultérieure d'acquérir le CF-5 doivent être examinés à la lumière de la politique du Parti libéral afin de définir le rôle nucléaire des forces armées en Europe et de mettre en place une structure de commandement militaire intégrée, qui devait se concrétiser le 1er juin 1965. La politique libérale sur l'avenir des forces aériennes de combat dans l'armée canadienne a été détaillée dans le *Livre blanc sur la défense de 1964*. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la priorité était accordée à l'acquisition d'avions de combat tactiques et mobiles qui seraient capables d'effectuer des opérations classiques de surveillance et d'attaque au sol[14]. Lors des activités préalables à cette déclaration de principe en matière de défense, on avait demandé à l'Aviation royale du Canada de réexaminer ses besoins en aéronefs. Par la suite, le 4 août 1964, Paul Hellyer a ordonné à son personnel militaire d'évaluer le rapport coût-efficacité des avions d'appui tactique connus et de recommander l'appareil qui répondrait le mieux aux critères de puissance aérienne du gouvernement libéral. Le processus de sélection qui s'en est suivi a mis Paul Hellyer en conflit avec le chef d'état-major de la Défense, avec l'Aviation royale du Canada et, dans une moindre mesure, avec les hauts fonctionnaires de la Défense nationale et le personnel de la Production de défense.

Dans une note de service adressée au ministre de la Défense nationale le 14 septembre 1964, le maréchal en chef de l'air Frank Miller reprenait les points de vue exprimés par l'Aviation royale du Canada en recommandant fortement au Ministère de choisir le F4C *Phantom II* de McDonnell Douglas parmi la liste des chasseurs tactiques envisagés[15]. Élément intéressant, mais peut-être pas surprenant étant donné que Paul Hellyer a occupé pendant un certain moment le poste de ministre associé de la Défense nationale à la fin des années 1950, Frank Miller a essayé de convaincre son supérieur en s'appuyant sur des arguments *économiques* plutôt qu'*opérationnels*. Citant le ministre de la Production de défense, Bud Drury, il lui a fait remarquer que le choix d'un avion de chasse devait optimiser l'emploi dans l'industrie aéronautique canadienne. Il a impudemment suggéré au gouvernement de commander 108 *Phantom II* et a ajouté que les coûts pourraient être réduits en acceptant la proposition du gouvernement britannique de mettre en place un programme canado-britannique dans le cadre duquel le F-4 serait construit sous licence canadienne en utilisant des moteurs Spey de Rolls-Royce[16]. Ces avions, propulsés par les moteurs britanniques, étaient très prisés par la Royal Navy. Frank Miller et l'Aviation royale du Canada privilégiaient clairement le F-4 pour remplacer le CF-104 *Starfighter* et l'intercepteur de défense aérienne CF-101 *Voodoo*. Toutefois, le chef d'état-major de la Défense savait qu'il devait justifier ce choix en faisant ressortir les avantages industriels nationaux plutôt que les besoins opérationnels. « Le choix d'un avion moins coûteux que le F-4 amortirait nos difficultés financières, mais n'aiderait probablement pas M. Drury à résoudre son problème (à savoir optimiser l'emploi et la production aéronautique du pays)[17]. »

Le maréchal en chef de l'Air Frank Miller, premier chef d'état-major de la Défense du Canada après l'unification des armées, 1964-1966.

Comme il le laisse entendre dans sa biographie, Paul Hellyer a d'abord accepté la recommandation de Frank Miller concernant le F-4 parce que cet appareil remplaçait adéquatement le CF-104 et le CF-101, en plus de convenir à un rôle d'attaque classique[18]. Cependant, il a conclu par la suite que cet avion était inacceptable en raison de son coût prohibitif, ressuscitant le motif invoqué en 1959 pour justifier le rejet du F-4 en remplacement du F-86 *Sabre* et du CF-100 *Canuck* de la Division aérienne[19]. Même les pressions exercées par les hauts responsables de la Production de défense, qui soutenaient le programme canado-britannique du F-4 avec autant de force que le chef d'état-major de la Défense et les officiers supérieurs de l'Aviation royale du Canada, n'ont pu convaincre Paul Hellyer de sanctionner l'achat du *Phantom II*. Comme nous l'expliquerons plus tard, la marge de manœuvre du ministre de la Défense nationale était manifestement assez étroite, compte tenu des directives du ministre des Finances de l'époque, Walter Gordon. Cependant, les propres démarches de Paul Hellyer indiquent que son rejet du F-4 se fondait autant sur son jugement à propos des besoins de l'Aviation royale du Canada en matière de puissance aérienne que sur des motifs d'ordre financier.

La note de service de Frank Miller posait deux problèmes, qui contrastaient avec le point de vue de Paul Hellyer sur les moyens aériens dont le Canada devait se doter. Premièrement, une fois encore, le chef d'état-major de la Défense appuyait clairement les demandes de son ancien service d'acquérir un avion de combat polyvalent et onéreux, plutôt qu'un appareil moins perfectionné et moins coûteux, conçu exclusivement pour les opérations classiques d'attaque au sol. Deuxièmement, la recommandation de Frank Miller

MDN photo REP68-758

Le général Jean Victor Allard a suivi Frank Miller au poste de chef d'état-major de la Défense, de 1966 à 1969.

en faveur du F-4 faisait obstacle à l'achat de l'avion de transport moyen *Caribou II*, construit par De Havilland. Cet appareil était jugé parfaitement adapté au soutien des missions onusiennes, rôle qui se trouvait au sommet des priorités du gouvernement Pearson dans le domaine de la défense. Fait tout aussi important pour Paul Hellyer, le *Caribou* était construit par une entreprise située à proximité de sa circonscription électorale, à Toronto. Si, après l'incident du C-119 et du C-130, Paul Hellyer avait encore foi dans les compétences de Frank Miller et dans la capacité de ce dernier à remplir, en toute impartialité, ses fonctions d'officier supérieur au sein des forces armées intégrées, les vestiges de cette confiance se sont envolés lorsque Miller a recommandé l'acquisition d'un chasseur coûteux aux dépens d'un autre avion de transport.

Prochain défi pour Paul Hellyer : atténuer les conséquences politiques entraînées par son refus d'acquérir le populaire F-4 *Phantom II*. Il a affirmé devant le conseil des ministres que le précédent gouvernement conservateur avait laissé passer une excellente occasion d'acheter cet appareil en 1959 en remplaçant les chasseurs de la Division aérienne par le CF-104. L'engagement budgétaire de 10 ans pris ultérieurement en faveur du *Starfighter* avait dépouillé l'enveloppe militaire d'une partie des ressources financières que les libéraux auraient pu investir pour acquérir le *Phantom*. En plus de mettre la situation financière précaire du ministère de la Défense nationale sur le compte de la décision des conservateurs d'acheter le CF-104, Paul Hellyer était également exposé aux fortes pressions que lui faisaient subir l'Aviation royale du Canada et l'industrie aéronautique, qui selon lui n'étaient qu'une seule et même entité, pour l'acquisition du *Phantom II*. Il allait se soustraire aux pressions exercées par l'Aviation royale et par certains membres de son propre parti en présentant ses solutions devant le conseil des ministres d'une manière qui ne pouvait que lui être favorable.

De fait, Paul Hellyer a proposé deux solutions à ses collègues. Ces derniers pouvaient soit approuver l'octroi de 215 millions de dollars pour l'achat de six à huit escadrons d'aéronefs de soutien au sol, soit autoriser une augmentation annuelle de 4 p. 100 du budget des dépenses du ministère de la Défense nationale de 1965 à 1970 s'il était jugé absolument nécessaire de se doter d'un F-4 RN (Royal Navy) pour des motifs industriels[20]. Paul Hellyer savait très bien que cette deuxième possibilité *ne* constituait *pas* une solution pour un ministère qui éprouvait déjà des difficultés à rassembler les fonds requis pour exécuter les programmes d'immobilisations existants. Il savait également que les officiers supérieurs de l'armée de terre et de la marine n'approuveraient pas un projet coûteux au bénéfice de l'aviation, ce qui aurait compromis leurs propres priorités d'achat[21].

Malgré les démarches énergiques entreprises par Paul Hellyer, il est important de comprendre que les débats du gouvernement libéral sur les problèmes associés à la défense n'étaient pas entièrement guidés par les vœux personnels du ministre de la Défense nationale. L'acharnement du ministre des Finances, Walter Gordon, qui voulait limiter le budget annuel de la défense à 1,5 milliard de dollars pendant trois ans, a grandement influencé Paul Hellyer dans sa quête d'un avion de chasse rentable. Ce plafond devait être maintenu malgré la décision prise en 1964 par le conseil des ministres de faire passer le budget de la défense à 2 milliards de dollars par an, conformément aux recommandations du gouvernement conservateur en mars 1960. À cette époque, cette augmentation était jugée nécessaire pour assumer les coûts liés aux engagements croissants du Canada en faveur de la capacité de frappe nucléaire de l'OTAN, comme l'explique clairement le document de politique du Comité militaire (MC 70)[22].

Dans une note de service datée du 20 octobre 1964, Paul Hellyer a clairement laissé entendre au chef d'état-major de la Défense et à l'Aviation royale du Canada que le F-4 ne serait probablement pas un candidat sérieux. Les priorités opérationnelles du nouveau chasseur devaient être limitées aux rôles traditionnels suivants : appui aérien rapproché, interdiction et reconnaissance. En outre, les champs d'action possibles pour ce chasseur, tels qu'ils ont été définis par le ministre de la Défense nationale, étaient les opérations de soutien aux Nations Unies et non les missions de l'OTAN ou du NORAD[23]. Le 8 décembre 1964, le conseil des ministres n'avait arrêté aucune décision quant aux besoins futurs de l'Aviation royale du Canada en matière d'aéronefs, mais il convenait que le F-4 ne répondait pas aux exigences susmentionnées. Le lendemain, le premier ministre Pearson a

« La politique libérale sur l'avenir des forces aériennes de combat dans l'armée canadienne a été détaillée dans le *Livre blanc sur la défense de 1964*. »

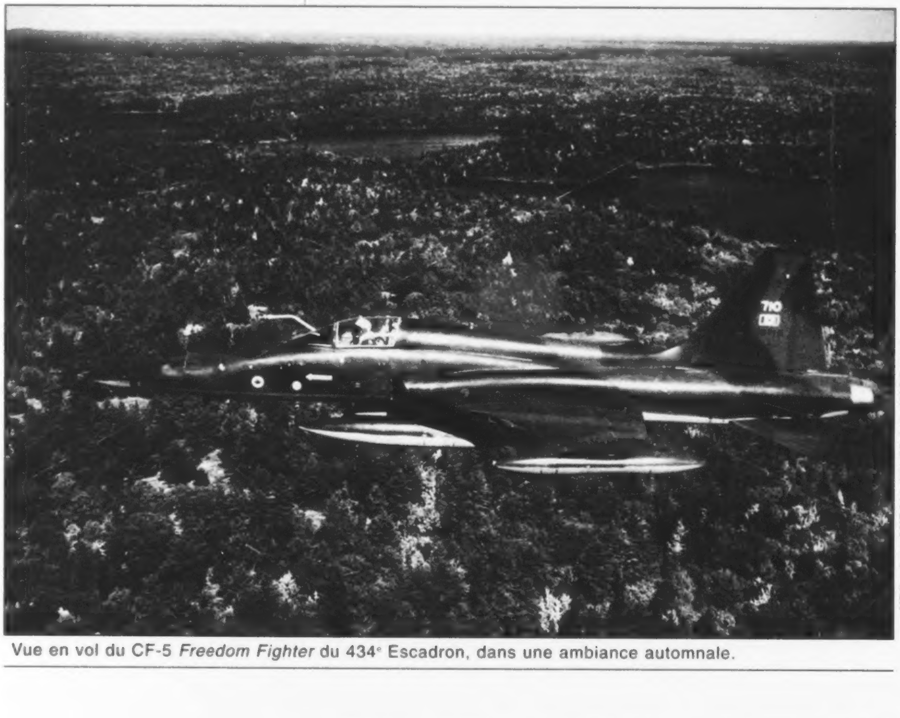
informé son homologue britannique, Harold Wilson, qu'il n'était plus question pour le Canada de participer à la construction du F-4. Il écartait ainsi toute possibilité pour l'Aviation royale du Canada d'acheter ce qui allait devenir l'un des avions de combat les plus efficaces et les plus polyvalents produits en Occident pendant la guerre froide. Cette décision ouvrait également la voie à l'acquisition éventuelle du CF-5.

Dans une autre note de service, datée cette fois du 7 janvier 1965, Paul Hellyer a informé Frank Miller que le conseil des ministres s'était prononcé contre l'achat du F-4, sanctionnant plutôt l'acquisition d'un appareil d'appui tactique moins coûteux, dont le champ opérationnel se limiterait à l'appui rapproché des forces terrestres et qui serait moins performant que le *Phantom II*. Le ministre de la Défense nationale a confirmé l'affectation de 215 millions de dollars à l'achat d'un avion d'assaut léger : un tel appareil répondrait mieux à la politique du gouvernement en faveur « de forces plus équilibrées capables d'intervenir dans des conflits traditionnels limités[24] ». En outre, on ne devait plus envisager de remplacer la flotte des *Starfighter* et des *Voodoo* par des avions d'appui tactique. Hormis le F-4 *Phantom II*, désormais rayé de la liste, les autres avions légers d'attaque au sol étaient tous de conception américaine : le A-4E *Skyhawk* de McDonnell Douglas, le A-6 *Intruder* de Grumman, le A-7A *Corsair* de Vought et le F-5 *Freedom Fighter* de Northrop. Dans la mesure où l'évaluation préliminaire de ces appareils était presque terminée, on a demandé au chef d'état-major de la Défense de formuler ses dernières recommandations avant le 15 février 1965.

En dépit des instructions données par Paul Hellyer au chef d'état-major de la Défense, sa note de service affirmait que « les avions subsoniques offraient un meilleur rapport coût-efficacité que les avions supersoniques étant donné qu'un plus grand nombre d'appareils subsoniques construits pour un coût donné présentent de meilleures possibilités de pénétration qu'un petit nombre d'appareils supersoniques[25]. » Le ministre de la Défense nationale justifiait apparemment cette conclusion simpliste et fallacieuse en se fondant sur une étude obscure réalisée par la U.S. Navy. Quelle qu'en fut la source, celle-ci n'émanait pas de son ministère. En effet, ce fut l'une des rares fois où Paul Hellyer, le civil, a imposé ses idées à ses spécialistes militaires, au lieu de leur demander conseil sur des questions opérationnelles touchant la doctrine aérienne. Paul Hellyer était déterminé à faire accepter un avion d'appui tactique qui se limiterait à un rôle classique, retirant du coup à l'Aviation royale du Canada son rôle nucléaire en Europe.

La Marine royale du Canada portait un intérêt certain au A-4E *Skyhawk*. Les pilotes de l'aéronavale souhaitaient que cet appareil remplace les *Banshee* vieillissants de McDonnell Douglas, qui avaient cessé d'être utilisés sur le *NCSM Bonaventure* à l'automne 1962[26]. Malheureusement pour elle, Paul Hellyer n'avait nullement l'intention de remplacer les deux escadrons de chasse de la Marine. La première – et dernière – expérience de ces escadrons en tant que chasseurs à réaction embarqués coïncide avec la brève durée de vie de six ans des *Banshee*. Quoi qu'il en soit, le 15 février 1965, le lieutenant général Jean-Victor Allard, chef de la préparation opérationnelle et futur chef d'état-major de la Défense, a transmis à Paul Hellyer les recommandations de son état-major par l'intermédiaire du chef d'état-major de la Défense. Selon son évaluation, le A-7A *Corsair* représentait le meilleur choix, mais, fait très intéressant, sur les quatre solutions possibles, seul le F-5 était jugé totalement inadéquat[27].

En décrivant, dans sa biographie, le F-5 comme « un avion d'entraînement amélioré auquel on a accroché des canons[28] », Paul Hellyer laissait entendre qu'il était d'accord avec l'évaluation de son personnel militaire. Pourtant, ses décisions ultérieures allaient clairement illustrer son entêtement à acquérir le CF-5 comme nouvel avion d'appui tactique et à amener l'Aviation royale du Canada à adopter un appareil abordable capable de remplir un rôle traditionnel d'attaque au sol[29]. D'une manière qui rappelle le choix plus récent du successeur du



MDN, photo PMRC90-177 CD 015 IMAGE 0065

Vue en vol du CF-5 *Freedom Fighter* du 434e Escadron, dans une ambiance automnale.

Sea King, Paul Hellyer a ordonné au personnel chargé d'évaluer les besoins militaires de « modifier » les critères de sélection. Cette décision a clairement amélioré la position concurrentielle du CF-5. Paul Hellyer a également avisé le ministre de la Production de défense, M. Drury, que les gens de ce ministère devraient se garder de faire directement affaire avec l'Aviation royale du Canada[30]. En fait, lors du processus de sélection, Paul Hellyer a collaboré plus étroitement avec M. Drury et son équipe qu'avec Elgin Armstrong, son propre sous-ministre. En 1994, dans un entretien avec Douglas Bland, Paul Hellyer a déclaré qu'il se méfiait de M. Armstrong parce que celui-ci « devait son poste à Frank Miller [et que] Miller encourageait le sous-ministre à déjouer les directives de son supérieur[31] ».

« Paul Hellyer savait très bien que cette deuxième possibilité ne constituait pas une solution pour un ministère qui éprouvait déjà des difficultés à rassembler les fonds requis pour exécuter les programmes d'immobilisations existants. »

Dans une note de service adressée le 27 mai 1965 au chef d'état-major de la Défense, Paul Hellyer a formulé de nouveaux critères de sélection, minimisant la nécessité d'un déploiement rapide et accentuant la possibilité de déployer l'appareil sur les flancs de l'OTAN (à savoir en Norvège et en Turquie) plutôt que dans la zone d'opérations de la Division aérienne. Le ministre proposait clairement un compromis, étant donné l'incapacité du CF-5 d'échapper indemne à la défense aérienne plus sophistiquée et mieux intégrée des forces que le pacte de Varsovie opposait à celles de l'OTAN dans le principal théâtre d'opérations de l'Europe centrale. Le nouvel avion d'appui tactique devait intégrer des moyens de combat aérien décents face aux MiG-19 *Farmer*, à une époque où le MiG-21 *Fishbed* était l'armement de combat standard utilisé par les pays signataires du pacte de Varsovie. De fait, en 1965, les forces aériennes potentiellement hostiles du Moyen-Orient et du Viêtnam-du-Nord possédaient déjà des appareils *Fishbed*. Le CF-5 était non seulement inadapté à l'environnement tactique de l'Europe centrale, mais il ne pouvait pas non plus répondre aux exigences de combat bien plus banales d'une mission onusienne. Imperturbable, Paul Hellyer a insisté pour que l'Aviation royale du Canada consacre les 215 millions de dollars à l'achat d'au moins 108 avions, limitant ainsi artificiellement le processus de sélection pour favoriser le CF-5, beaucoup moins coûteux[32].

À ce stade, il semblait évident pour les militaires que toute recommandation autre que le CF-5 était vaine. Le 7 juin 1965, dans une démarche de protestation non dissimulée, ils ont donc présenté tout simplement leurs conclusions ultimes au ministre, sans formuler de recommandation[33]. Un mois plus tard, le 15 juillet, suivant l'approbation du conseil des ministres, le ministre de la Défense nationale a annoncé que le gouvernement avait approuvé l'acquisition du CF-5. Paul Hellyer avait réussi à obtenir l'avion de combat qu'il privilégiait. Le Parti libéral avait également remporté une victoire en relançant ainsi l'emploi chez Canadair à Montréal, pour la fabrication des cellules, et chez Orenda Engines à Toronto, où les groupes motopropulseurs de la Générale Électrique seront fabriqués sous licence. Enfin, M. Drury satisfaisait aux exigences de la *Loi sur la production de défense* en réussissant à conserver les capacités nationales de production aéronautique grâce à un accord de construction sous licence[34].

On ignore dans quelle mesure le choix de Paul Hellyer découle des liens étroits qu'il entretenait avec T. V. Jones, président de Northrop. Cependant, une personne ayant suivi de près les négociations a laissé entendre que ces liens avaient effectivement été un facteur. Northrop a essentiellement remporté le contrat de construction des avions d'appui tactique en proposant que le gouvernement canadien ait le droit de vendre le CF-5 à des tierces parties. C'est exactement ce qu'ont fait les libéraux. Ils ont finalement vendu le CF-5 aux Forces aériennes royales néerlandaises, permettant ainsi à Canadair et à Orenda Engines d'acquérir un marché de production totalisant 220 appareils et leurs moteurs[35].

Le ministère de la Défense nationale se heurtait à un problème : l'achat de l'appareil avait été décidé avant que ses caractéristiques ne soient définies sur la base de l'enveloppe budgétaire de 215 millions de dollars. Par ailleurs, en dépit des objectifs politiques que cette acquisition permettait d'atteindre, le CF-5 présentait en réalité beaucoup trop de limites opérationnelles pour que les forces armées canadiennes puissent l'utiliser comme avion d'appui tactique moderne. Le maréchal en chef de l'air Frank Miller a évoqué ce problème dans une note de service adressée le 8 juillet 1965 au sous-ministre. En résumé, il rappelait au sous-ministre que le CF-5 assumerait difficilement son rôle de chasseur parce qu'il n'était pas équipé de radar et qu'il serait tout aussi inefficace pour exécuter des attaques au sol étant donné que son rayon d'action est réduit lorsqu'il transporte de l'armement d'une certaine importance ou utilité[36]. En février 1966, Northrop et Canadair ont établi que 90 appareils pourraient être fabriqués en respectant le budget alloué et les caractéristiques demandées par l'Aviation royale du Canada. Le 20 avril, Paul Hellyer a insisté pour porter à 115 le nombre d'appareils construits à partir des 215 millions de dollars. Par conséquent, on a réduit encore davantage les exigences de configuration de l'appareil, dont les qualités opérationnelles étaient déjà contestables, en sacrifiant les volets de pilotage, le pare-brise antigivrage et le système de navigation complet[37].

« Le ministère de la Défense nationale se heurtait à un problème : l'achat de l'appareil avait été décidé avant que ses caractéristiques ne soient définies sur la base de l'enveloppe budgétaire de 215 millions de dollars. »

La puissance aérienne traditionnelle et la structure des forces de Paul Hellyer

Dans le *Livre blanc sur la défense de 1964*, le gouvernement s'engageait publiquement à modifier la structure de commandement des forces armées canadiennes. C'est peut-être l'établissement de la Force mobile qui illustre le mieux les priorités de Paul Hellyer en matière de défense. Cette force avait pour mission de « maintenir des forces terrestres et aériennes tactiques capables de se déployer rapidement tant dans le théâtre des opérations européen que pendant les missions dirigées par les Nations Unies et toute autre opération de maintien de la paix[38] ». En 1966, Paul Hellyer insistait sur le fait que l'élément aérien tactique devait constituer une composante essentielle de la force aérienne. Sans surprise, c'est le CF-5 qui devait servir à équiper quatre escadrons d'appui tactique. Par ailleurs, le ministre de la Défense nationale a fait savoir que les CF-104 allaient aussi être équipés de bombes traditionnelles pour pouvoir assumer un rôle de force de frappe en Europe[39]. Théoriquement, ni le CF-104 ni le rôle de frappe qui lui était assigné n'avaient leur place dans la structure de forces souhaitée par Paul Hellyer.

Du point de vue de l'Aviation royale du Canada, cela ne laissait rien présager de bon pour l'avenir de la Division aérienne, car, de l'avis des aviateurs canadiens, leur présence en Europe était associée à un rôle nucléaire. Ils craignaient que le remplacement du *Starfighter* par le CF-5, qui est de loin moins perfectionné, et leur confinement à un rôle d'attaque classique éliminent toute justification du maintien d'une division aérienne autonome. Selon les pilotes opérationnels de l'Aviation royale, opinion qui sera épousée plus tard par l'état-major supérieur, le CF-5 ne répondait pas aux exigences de navigation, sans parler de sa difficulté à s'adapter aux conditions météorologiques. De plus, ses capacités d'attaque ne pourraient suffire à contrer les défenses que l'ennemi a montées en Europe centrale.

> « Paul Hellyer soutient que cette décision cadrait avec la nouvelle stratégie nucléaire américaine de riposte graduée... »

Paul Hellyer n'a laissé aucune correspondance officielle permettant de penser qu'il ait envisagé à un moment ou à un autre de remplacer le CF-104 et la mission de frappe nucléaire de la Division aérienne par une force d'attaque traditionnelle équipée de CF-5. Cependant, les aviateurs le soupçonnaient d'avoir cette intention lorsque la Division aérienne en Europe a créé huit escadrons de CF-104 configurés pour la reconnaissance et la frappe nucléaire. L'annonce du passage à un rôle classique faite dans le *Livre blanc sur la défense de 1964* claironnait la durée limitée du rôle nucléaire du Canada en Europe. Un autre indice révélateur de la courte durée de ce rôle a été l'annonce par le ministre de la Défense nationale que le remplacement par attrition des 238 CF-104 ne serait pas poursuivi[40].

Il est difficile de justifier les actes de Paul Hellyer et de ses pairs étant donné que le gouvernement libéral avait en effet affiché son intention de laisser la Division aérienne décliner progressivement. Or, moins de un an s'était écoulé depuis que le Parti libéral avait promis aux électeurs canadiens et à l'OTAN d'honorer les engagements du Canada envers l'alliance, y compris en ce qui concerne l'utilisation d'armes nucléaires tactiques. Dans sa biographie, Paul Hellyer soutient que cette décision cadrait avec la nouvelle stratégie nucléaire américaine de riposte graduée, en vertu de laquelle une augmentation de la capacité traditionnelle de l'OTAN repousserait le seuil nucléaire. Naturellement, tous les pays membres de l'OTAN n'acceptaient pas cette analyse[41]. Toutefois, mis à part les intentions discutables du ministre de la Défense nationale à cet égard, certains facteurs venaient nuancer la décision du gouvernement.

En 1966, lorsque le vice-maréchal de l'air Clare Annis, vice-chef d'état-major de la Force aérienne, a ordonné à ses gens d'élaborer un plan visant à accorder un rôle traditionnel à la Division aérienne, il savait que, en remplaçant le rôle nucléaire du *Starfighter* par un rôle plus classique, le ministre de la Défense nationale poursuivait des objectifs nés, du moins en partie, de pressions politiques internes et externes qui ne pouvaient être ignorées. Mentionnons entre autres les objectifs contradictoires du gouvernement selon lesquels il fallait, dans un premier temps, honorer les engagements nucléaires pris par le Canada envers l'OTAN et, dans un deuxième temps, dresser un plan pour se départir de ces mêmes moyens nucléaires. Par ailleurs, le Canada subissait les pressions du secrétaire américain à la Défense, Robert S. McNamara, qui souhaitait un double rôle nucléaire et traditionnel pour les escadrons de *Starfighter* stationnés en Europe, conformément à la nouvelle stratégie de riposte graduée[42].

Toutefois, la désaffection de Paul Hellyer pour le CF-104 ne se fondait pas uniquement sur le rôle nucléaire de cet appareil mais aussi sur le fait qu'il s'agissait, selon lui, d'un avion d'attaque classique médiocre. Son dilemme, accentué par les objectifs contradictoires que poursuivaient le commandant suprême des forces alliées en Europe et le secrétaire américain à la Défense, consistait à trouver le moyen d'éliminer progressivement le rôle nucléaire et de le remplacer par un rôle d'attaque strictement traditionnel; pendant ce temps, il considérait que l'appareil à sa disposition ne convenait particulièrement pas à cette dernière mission. À la lumière de ce point de vue, il est moins difficile de comprendre pourquoi le vice-maréchal de l'air Annis a imploré si ardemment son état-major de confier au CF-104 un rôle d'attaque classique, sachant que cette proposition était extrêmement impopulaire auprès des aviateurs canadiens. Entre deux maux, il a préféré choisir le moindre en donnant à la Division aérienne des moyens d'attaque tout en maintenant un rôle de frappe nucléaire grâce aux *Starfighter*; il a ainsi évité d'adopter un avion voué uniquement à l'attaque tel que le CF-5, ce qui aurait complètement mis un terme à la mission de frappe nucléaire tant convoitée compte tenu des inaptitudes de cet appareil[43].

En réponse à la nouvelle stratégie de riposte graduée, les Américains ont assigné un rôle d'attaque à leurs escadrons de frappe nucléaire. Une importante préoccupation de Paul Hellyer, partagée par Lester Pearson, était que, en

MDN, photo PCN77-118 CD 108 IMAGE 0056

Vue en vol d'une formation de huit appareils CF-5 du 434e Escadron, au-dessus de la côte norvégienne.

cantonnant les escadrons de la Division aérienne dans un rôle purement nucléaire, leur flexibilité d'emploi s'en trouverait restreinte, les rendant inutiles lors d'une guerre à l'origine traditionnelle[44]. Paul Hellyer a conclu que le CF-104 et le rôle de frappe nucléaire entraient en contradiction avec le nouveau concept de l'alliance, qui était fondé sur la riposte graduée, puisqu'il nécessitait des moyens d'attaque classiques et des systèmes d'armement adaptés, tout en conservant une capacité nucléaire tactique. Cependant, en acceptant publiquement que le *Starfighter* joue un rôle d'attaque traditionnel, le gouvernement libéral donnait l'impression d'être sur la même longueur d'onde que les Américains. Toutefois, ce n'était pas évident puisque le premier ministre et son ministre de la Défense nationale approuvaient l'analyse américaine de la nouvelle stratégie de l'OTAN ou qu'ils ont saisi l'occasion pour aller de l'avant avec la politique du Parti libéral visant, à terme, à éliminer progressivement le rôle nucléaire de l'Aviation royale du Canada en Europe.

Les inquiétudes soulevées par les officiers supérieurs de la Force aérienne au sujet de l'assignation d'un rôle traditionnel aux escadrons de frappe nucléaire de la Division aérienne se fondaient tant sur des préoccupations stratégiques que sur des considérations tactiques. L'Aviation royale du Canada ne souscrivait pas aux hypothèses fondamentales de la riposte graduée. Les discussions organisées à l'hiver 1964 au sein du comité d'orientation stratégique de la Force aérienne ont révélé que, selon les aviateurs, il était vain d'un point de vue opérationnel d'utiliser des armes classiques pour soutenir les effectifs terrestres de l'OTAN, qui étaient en nombre inférieur. En outre, comme le *Starfighter* ne pouvait offrir un soutien direct à l'armée de terre, il aurait fallu utiliser les armes classiques de la même manière que les armes nucléaires tactiques, à savoir pour effectuer des missions d'interdiction contre l'ennemi, bien au-delà des lignes de front. Par conséquent – du moins tel était l'argument avancé –, comme cela allait sans doute provoquer chez l'ennemi une escalade vers la confrontation nucléaire, pourquoi ne pas utiliser les armes nucléaires tactiques dès le départ[45]? C'est pourquoi le comité estimait majoritairement que, « pour les forces aériennes, le moyen de dissuasion le plus important – et le seul – face à une guerre en Europe consisterait à disposer exclusivement ou presque d'armes nucléaires tactiques[46]. »

Quel que soit le bien-fondé des arguments présentés par les aviateurs, le résultat ultime fut que l'Aviation royale du Canada a reçu l'ordre d'assigner un double rôle d'attaque et de frappe nucléaire à la Division aérienne, sans contestation possible. Paul Hellyer a énoncé cette orientation politique au début du printemps 1964. En 1970, son souhait ultime, et celui du Parti libéral, se réaliserait avec le démantèlement de la 1re Division aérienne et la relégation deux ans plus tard des trois escadrons de CF-104 restants à de simples missions d'attaque classiques. Seul aspect positif de cette manœuvre politique, les aviateurs canadiens ont tiré quelque réconfort dans le fait que les escadrons de *Starfighter* n'ont pas été remplacés par des CF-5 en Europe centrale.

Photo du MDN

On voit, dans les derniers jours de sa durée de vie, un CF-5 avec ses marquages de visibilité faible entrer en formation avec un CF-18 *Hornet*.

Conclusion

Comme nous l'avons démontré dans le présent article, le choix du CF-5 doit être examiné à la lumière du point de vue de Paul Hellyer sur l'efficacité de la puissance aérienne. Il doit être également replacé dans le contexte des politiques budgétaire et de défense du Parti libéral, du débat sur les rôles de frappe nucléaire et d'attaque classique ainsi que de la théorie contemporaine de la puissance aérienne et de la stratégie nucléaire. Fondamentalement, Paul Hellyer considérait que tout rôle de puissance aérienne reposant essentiellement sur les armes nucléaires était totalement déconnecté de la politique de défense canadienne. Cette idée était particulièrement pertinente compte tenu des nouvelles priorités du gouvernement libéral en matière de défense, reléguant l'engagement envers l'OTAN au troisième rang après la souveraineté nationale et la défense de l'Amérique du Nord.

Contrairement aux points de vue de bon nombre de ses officiers supérieurs, Paul Hellyer considérait le projet de loi C-243 et la dissolution des trois corps d'armée, y compris l'Aviation royale du Canada, comme un pas en avant pour les forces armées canadiennes. Des forces armées intégrées, plus souples et plus mobiles, étaient tant l'expression de l'indépendance nationale qu'une source d'efficacité accrue. Bien que Paul Hellyer et le Parti libéral semblaient défendre la théorie américaine de la riposte graduée, d'un point de vue stratégique, ils tentaient de mettre en place une force armée qui ne dépendrait pas entièrement de deux alliances collectives, l'OTAN et le NORAD, dominées par les Américains. John Gellner a touché cette corde nationaliste lorsqu'il a écrit : « L'empressement à suivre le chef de file nous a amenés [les Canadiens] à accepter le rôle de reconnaissance et de frappe nucléaire de la 1re Division aérienne de l'Aviation royale du Canada à l'OTAN et son rééquipement avec le CF-104 *Starfighter*[47]. » Il pensait que les chefs de l'Aviation royale de l'après-guerre n'avaient nullement fait preuve d'autonomie de pensée et qu'ils s'étaient essentiellement contentés d'emboîter le pas aux Américains. Bien que cette conclusion compte peu de partisans aujourd'hui et qu'elle ignore la réalité selon laquelle le choix d'utiliser des armes nucléaires cadrait avec la politique étrangère canadienne de l'époque et ne résultait pas d'un besoin perçu de plaire aux États-Unis, elle interpelle aujourd'hui les électeurs nationalistes canadiens critiques de tout ce qui est américain[48].

La politique de défense libérale exigeait la mise en place d'une puissance aérienne tactique qui serait suffisamment mobile et souple et qui pourrait donc servir des fins plus utiles. Une force aérienne de ce type était jugée plus appropriée pour un pays de la stature du Canada étant donné qu'elle serait utilisée plus fréquemment pour mettre fin aux nombreux petits conflits qui éclataient un peu partout dans le monde à cette époque. Ces conflits se caractérisaient par l'utilisation d'armes classiques non nucléaires. L'essence de cet argument était qu'une force aérienne vouée aux opérations traditionnelles serait probablement plus utile qu'une force attachée au rôle nucléaire[49].

En orientant ses principaux efforts militaires vers la création d'une force mobile conçue pour servir dans certains conflits non nucléaires, le gouvernement libéral pensait que la puissance aérienne devait être utilisée *de façon stratégique* pour transporter les forces requises dans le théâtre des opérations, puis *de façon tactique* dans l'exécution de la mission[50]. En 1968-1969, le problème était que le Canada ne disposait ni d'un avion d'appui tactique convenable ni d'une capacité de transport aérien et maritime stratégique suffisante pour satisfaire aux exigences de la politique de défense du Parti libéral. Les quatre escadrons de CF-5 que l'on prévoyait créer n'ont jamais vu le jour en raison des compressions que le gouvernement Trudeau a effectuées dans le budget de la défense. Deux escadrons opérationnels de chasseurs, dotés essentiellement de CF-5A monoplaces, ont finalement été mis sur pied, l'un à la Base des Forces canadiennes de Bagotville (433e escadron) et l'autre à Cold Lake (434e escadron). Cependant, en 1970, 74 des 115 CF-5 avaient été mis au hangar afin d'être utilisés par rotation en tant qu'appareils de réserve et, comme ce fut le cas pour beaucoup d'entre eux, d'être vendus à l'aviation vénézuélienne comme matériel excédentaire. Nombre des

CF-5D biplaces ont disparu dans le système d'entraînement : ils ont d'abord été utilisés comme avions d'entraînement perfectionnés en remplacement du T-33 *Silver Star* et ont servi, plus tard, à créer une troisième unité de CF-5 (419e escadron) stationnée à la Base des Forces canadiennes de Cold Lake. Cette formation est officiellement devenue l'unité d'entraînement opérationnel pour la flotte de CF-5 et a également servi à l'entraînement initial des pilotes de chasse, d'abord pour les CF-104 *Starfighter*, puis pour les CF-18 *Hornet*.

Au moment où le premier *Freedom Fighter* est sorti de l'usine de Cartierville, le 6 février 1968, et après qu'on a annoncé que nombre de ces avions finiraient au hangar, Paul Hellyer avait déjà cédé son poste de ministre de la Défense nationale. Il est toutefois difficile de savoir s'il aurait pu en faire plus que son successeur, Léo Cadieux, pour empêcher les réductions ultérieures de la flotte de CF-5, étant donné la popularité de Trudeau et l'appui accordé par le public à la réduction des dépenses militaires à l'époque.

Mis à part l'absence de moyens financiers, le CF-5 n'a jamais été populaire auprès des aviateurs, particulièrement pour servir en Europe[51]. En juin 1969, l'état-major du vice-chef d'état-major de la Défense a refusé qu'il succède au CF-104 en raison de ses nombreuses limites opérationnelles[52]. En 1970, les CF-5 ont été déployés en Norvège pour défendre le flanc nord de l'OTAN, remplissant ainsi le nouveau rôle assigné aux Canadiens. En octobre de la même année, le 434e escadron a envoyé six CF-5 à la 4e escadre stationnée à Baden Söllingen, en Allemagne, en s'arrêtant, au cours de son trajet vers l'est, dans les anciennes escales de ravitaillement de Goose Bay, du Groenland et d'Islande. Or, pour pouvoir rejoindre rapidement l'Europe, le CF-5, doté d'un armement embarqué crédible, devait avoir accès à un ravitailleur stratégique en vol, appareil dont l'achat était prévu quelques années plus tard. Enfin, le 6 juin 1973, quatre *Freedom Fighter* du 433e escadron et du 434e escadron ont voyagé sans escale du Canada à la Norvège dans le cadre de l'exercice *Long Leap 1*; ils suivaient un Boeing 707 ravitailleur, prêté par le 437e escadron, et ont ainsi réalisé un parcours sans faute. Plus tard, de tels déploiements allaient devenir relativement routiniers.

« L'essence de cet argument était qu'une force aérienne vouée aux opérations traditionnelles serait probablement plus utile qu'une force attachée au rôle nucléaire. »

Paul Hellyer et le Parti libéral étaient mal à l'aise avec le rôle nucléaire du Canada au sein de l'OTAN parce que ce rôle limitait, selon eux, les choix de politique étrangère du pays, repoussant l'argument que cette capacité contribuait de manière tangible à maintenir la paix en Europe et, par extension, à assurer la stabilité mondiale. John Gellner, le plus fervent défenseur des points de vue de Paul Hellyer sur la puissance aérienne, était convaincu que les forces canadiennes d'après 1967 « sortiraient de l'ombre et gagneraient en maturité et en indépendance » en se concentrant sur un rôle d'attaque classique plutôt que sur un rôle de frappe nucléaire[53]. Malheureusement pour Paul Hellyer et John Gellner, le concept de puissance aérienne qu'ils préconisaient et qui s'appuyait sur des forces traditionnelles mobiles a avorté dès le début étant donné que le gouvernement Trudeau n'a jamais alloué les ressources nécessaires à son application. Cela a eu pour effet de creuser un fossé entre la politique et la capacité, fossé qui existe encore aujourd'hui dans une certaine mesure.

Compte tenu de la vague ressemblance entre les changements majeurs opérés actuellement dans la structure des forces au ministère de la Défense nationale et le concept de forces armées canadiennes plus mobiles et plus souples de Paul Hellyer, les moyens unilatéraux employés par celui-ci pour atteindre ses objectifs pourraient être considérés sous un jour un peu plus favorable. Cependant, le choix et l'utilisation limitée du CF-5 *Freedom Fighter* ont illustré les conséquences d'une association entre des fins politiques bien intentionnées et des démarches faisant abstraction des conseils des spécialistes militaires. En ce qui concerne la capacité de puissance aérienne du Canada pendant la guerre froide, Paul Hellyer a réussi à conserver une industrie aéronautique nationale dans deux provinces clés, mais l'armée canadienne s'est finalement retrouvée avec un avion en quête d'un rôle viable.

NOTES

1. Entretien avec Bill Johnston, le 29 mai 2006. De 1965 à 1971, M. Johnston était gestionnaire principal de projet dans le cadre du programme du CF-5 et travaillait au ministère de la Production de défense, aujourd'hui sous la responsabilité d'Approvisionnements et Services Canada.
2. Défense nationale, *NATO 1963, Air Division in Europe – Equipment*, non daté, vol. 74, Fonds Hellyer, MG32-B33, Archives nationales du Canada.
3. Paul Hellyer, *Damn the Torpedoes: My Fight To Unify Canada's Armed Forces*, Toronto, McClelland&Stewart, 1990, p. 73.
4. *Ibid.*, p. 73-75.
5. *Ibid.*, p. 19-20.
6. « Parce que nous [le Parti libéral] préconisons de construire solidement l'OTAN avec des armes traditionnelles, [...] nous recommandons l'annulation du CF-104 et l'abandon du rôle offensif du Canada et suggérons qu'à la place la Division aérienne du Canada en Europe joue un rôle d'appui au sol en fournissant une couverture et un soutien tactique au groupe-brigade de ce pays. » (*Victoria Columnist*, le 20 novembre 1960). Correspondance de Paul Hellyer, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 9, boîte nº 3158, Direction – Histoire et patrimoine.
7. John Gellner est né en Tchécoslovaquie en 1907 et a exercé le droit dans ce pays jusqu'à son arrivée au Canada, en 1939. Il est entré au service de l'Aviation royale du Canada en avril 1940 et a assumé les fonctions d'observateur aérien puis de pilote, après un bref passage au sein du Bomber Command. Avant de prendre sa retraite, en 1958, il était instructeur au Collège d'état-major de l'Aviation royale du Canada, où il a commencé sa carrière d'écrivain spécialisé dans les affaires militaires. On retrouve beaucoup de ses idées sur la puissance aérienne dans la revue *Canadian Aviation*.

8. Howard H. Lentner, « Foreign Policy Decision Making: The Case of Canada and Nuclear Weapons », *World Politics*, vol. 29, n° 1 (octobre 1976), p. 34-35.
9. *Ibid.*, p. 35. Entretien téléphonique avec Paul Hellyer, le 19 juin 1975.
10. John Gellner, « Paper Promises RCAF New Blood », *Canadian Aviation*, vol. 37, n° 5 (mai 1964), p. 32.
11. *Ibid.*
12. Hellyer, *op. cit.*, p. 24
13. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume 2: Defence Organization*, Kingston, School of Policy Studies, Université Queen's, 1999, p. 120-131.
14. Mémoire au Cabinet présenté le 22 octobre 1969, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 1, boîte n° 42, Direction – Histoire et patrimoine.
15. Note de service du maréchal en chef de l'air Miller au ministre de la Défense nationale, datée du 14 septembre 1964, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 1, boîte no 214, Direction – Histoire et patrimoine.
16. *Ibid.*, p. 2.
17. *Ibid.*
18. Hellyer, *op. cit.*, p. 114-115.
19. Dans sa recommandation présentée en avril 1963, le chef de la préparation opérationnelle de l'état-major de la Force aérienne suggérait l'achat de 288 appareils F-4C *Phantom II* pour un coût de 836 733 000 dollars (coût réel), la première livraison étant prévue en décembre 1965 et la dernière, le 1er décembre 1968 (RG 2, vol. 2749, Archives nationales du Canada).
20. Mémoire au Cabinet présenté le 16 novembre 1964, *National Defence Equipment Programmes, 1965-66 to 1969-70, Inclusive*, RG 2, vol. 2749, Archives nationales du Canada.
21. Hellyer, *op. cit.*, p. 130-131.
22. Entretien avec Michael Hennessy, Ph. D., Collège militaire royal du Canada, en janvier 2005. Avis de M. Hennessy tirés de l'analyse des documents du Cabinet libéral à partir de 1964.
23. Note de service de Paul Hellyer au maréchal en chef de l'air Miller, *Selection of a Tactical Aircraft*, datée du 20 octobre 1964, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 5, boîte no 2501, Direction – Histoire et patrimoine.
24. *Ibid.*, p. 2
25. *Ibid.*
26. Stuart E. Soward, *Hands to Flying Stations, Volume II: A Recollective History of Canadian Naval Aviation, 1955-1969*, Victoria, Neptune Developments, 1995, p. 264-270.
27. Note de service du lieutenant général Allard au ministre de la Défense nationale, par l'intermédiaire du chef d'état-major de la Défense, *Selection of a Tactical Aircraft*, datée du 15 février 1965, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 5, boîte n° 2501, Direction – Histoire et patrimoine.
28. Hellyer, *op. cit.*, p. 131.
29. *Ibid.*
30. Entretien avec Johnston, *op. cit.*
31. Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1995, p. 75.
32. Note de service de Paul Hellyer au chef d'état-major de la Défense, *Selection of a Tactical Aircraft*.
33. Auteur inconnu, CF-5 *History of Events, 1964-1971*, page A1, paragr. 8, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 5, boîte n° 2501, Direction – Histoire et patrimoine.
34. Canadair était sur le point de terminer sa production de 340 *Starfighter* pour l'Aviation royale du Canada et, par conséquent, le programme d'entraide constituait une force politique pour créer plus d'emplois. Entretien avec Johnston, *op. cit.*
35. *Ibid.*
36. Note de service du maréchal en chef de l'air Miller à M. Drury, *Implications of Tactical Aircraft Selection*, datée du 8 juillet 1965, dossier 73/1223, Raymont Papers, série 5, boîte n° 2501, Direction - Histoire et patrimoine.
37. *CF-5 History of Events, 1964-1971, op. cit.*
38. *Ibid.*, p. 122.
39. *Ibid.*, p. 121-122.
40. Douglas L. Bland, *Canada's National Defence, Volume I, Defence Policy*, Kingston, School of Policy Studies, Université Queen's, 1997, p. 58-60.
41. Roy Rempel, *Counterweights: The Failure of Canada's German and European Policy, 1955-1995*, Montréal, McGill-Queens' University Press, 1996, p. 124.
42. Note de l'état-major de la Force aérienne. Voir aussi Défense nationale, *op. cit.*
43. *Ibid.*
44. Lettre de George Drew à Lester Pearson, datée du 8 octobre 1963, Défense nationale, *op. cit.*
45. Compte rendu de la 176e réunion du comité d'orientation stratégique de la Force aérienne, point 1, paragr. 13, tenue le 6 février 1964, dossier 76/263, Direction – Histoire et patrimoine.
46. *Ibid.*
47. John Gellner, « Canadian Air Power: At the Beginning of a New Era », *Canadian Aviation*, février 1968, p. 15.
48. D. W. Middlemiss et J. Sokolsky, *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich Canada, 1989, p. 61.
49. Gellner (1968), *op. cit.*, p. 16.
50. *Ibid.*
51. Dans des courriers électroniques reçus le 22 octobre 2004, la plupart des anciens pilotes de la force de frappe nucléaire évoquaient l'histoire du CF-5 sur un ton moqueur.
52. *CF-5: History of Events, 1964-1971, op. cit.*, page F8, paragr. 17(c).
53. Gellner (1968), *op. cit.*, p. 14-15.

MDN

Ravitaillement d'un CF-5 du 434e Escadron *Bluenose*.

Musée canadien de la guerre, 19710261-0537, tableau de Sir William Nicholson

Canadian Headquarters Staff, 1918 – Portrait de groupe : on peut voire les généraux Richard Turner, Alexander McRae, Harold McDonald, Gilbert Foster, et Percival Thacker, et le major Furry Montague.

« NOUS, CETTE POIGNÉE, CETTE HEUREUSE POIGNÉE D'HOMMES... » – LES OFFICIERS GÉNÉRAUX CANADIENS PENDANT LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

par le major John R. Grodzinski

Introduction

Les défis que la Milice du Canada[1] doit relever en 1914 sont titanesques. Les mouvements de réforme et les transformations qui s'opèrent dans la décennie précédant la Première Guerre mondiale posent les assises d'une armée professionnelle en temps de paix, mais aucun de ces changements n'a été mis à l'essai en situation de combat. Faisant partie d'une entité plus large – l'armée impériale –, la Milice du Canada laisse à d'autres les questions de stratégie et de doctrine, et les dirigeants militaires canadiens qui s'intéressent à la réforme de la milice doivent composer avec un système politique davantage préoccupé par le népotisme que par les affaires militaires. Malgré cela, le Canada, un pays pratiquement sans tradition d'éthique militaire professionnelle et mal équipé pour mettre en service une force expéditionnaire, réussit à fournir un corps digne de mention pendant la Grande Guerre. Comptant un effectif de 77 323 hommes de tous grades et sans véritable formation déployable ni officiers ayant reçu l'instruction requise pour diriger de telles formations, le Corps expéditionnaire canadien se compose, le jour de Pâques de 1917, de quatre divisions et de quelques troupes de corps. En tout, 97 184 hommes de tous grades joignent les rangs du Corps

John Grodzinski, *officier des troupes blindées et membre du Lord Strathcona's Horse Regiment (Royal Canadians), enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada. Il est également candidat au doctorat dans le Programme d'études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal.*

expéditionnaire, sans compter les effectifs en affectation, ce qui porte à 172 486 le nombre d'hommes au total[2].

Une telle expansion suscite de nouveaux besoins en effectif : des milliers de commandants de section, des centaines de chefs de peloton[3] et bon nombre de commandants de compagnie, de batterie, d'escadron, de bataillon, de brigade d'artillerie et d'autres unités qui composent la force. Par surcroît, en 1915, les officiers canadiens doivent diriger les divisions et, en 1917, un Canadien prend le commandement du Corps expéditionnaire. C'est là une transformation sans précédent qui témoigne de façon éloquente de la maturation des officiers canadiens et de leur professionnalisme au combat. Non seulement le Canada doit-il produire des commandants de formation compétents, mais il doit aussi trouver des penseurs tenaces et solides, capables de voir plus loin que les difficultés de l'heure et animés d'un leadership favorisant la mise en œuvre de solutions.

Dans le présent article, nous examinerons la plus solitaire des fonctions, c'est-à-dire le commandement de formation. Nous nous intéresserons surtout aux commandants des opérations – les officiers généraux commandants des quatre divisions de campagne – et au seul Canadien qui a assuré le commandement du Corps expéditionnaire. Nous soutiendrons que rien de la milice avant la guerre, qu'il s'agisse des cours, de l'entraînement, des exercices ou du contexte psychologique, n'a créé les conditions requises pour produire des commandants de formation compétents. Deux principaux éléments de l'instruction et de l'emploi de ces officiers généraux retiendront notre attention : nous examinerons, dans un premier temps, les activités entreprises par la Milice du Canada avant la guerre pour donner aux commandants de formation l'expérience et l'entraînement nécessaires et nous nous attarderons, dans un deuxième temps, sur les mécanismes de nomination des officiers aux postes clés de commandement. En somme, c'est une chose de fournir de l'enseignement et de l'expérience aux officiers, mais c'est une tout autre affaire que de nommer aux postes supérieurs les plus compétents et les plus professionnels[4].

Il ne fait aucun doute que le Corps canadien ayant participé à la Grande Guerre reste la meilleure force jamais déployée par le Canada en temps de guerre. Créé en 1914 à partir de presque rien, ce corps s'impose en 1918 comme l'un des plus importants et des mieux dirigés sur le front occidental.

La situation avant 1914

Avant 1914, l'instruction des officiers se résume à l'entraînement aux armes de combat (par exemple, l'entraînement propre à l'infanterie ou à la cavalerie), à des cours techniques destinés aux artilleurs et aux ingénieurs et à une instruction générale d'état-major. Les officiers doivent faire la preuve de leurs compétences sur le plan tactique pour prendre le commandement et ils doivent assumer des responsabilités d'état-major. Dirigées par la force permanente, les écoles d'instruction militaire, telles qu'on les connaît à l'époque, offrent des possibilités d'entraînement adapté aux armes de combat. Ces écoles voient le jour en 1899, et tous les officiers du corps permanent et du corps d'instruction doivent subir un examen professionnel à chaque grade pour être admissibles à une promotion[5]. Les cours ont lieu dans les diverses écoles royales d'instruction du pays ou encore au Collège militaire royal du Canada à Kingston, en Ontario. Ainsi, les officiers subalternes doivent être titulaires d'un certificat de subalterne ou de capitaine, tandis que les officiers supérieurs et les adjudants-chefs doivent réussir l'examen avant d'obtenir un certificat d'officier supérieur[6]. Un petit groupe d'officiers suit également un cours prolongé de sept mois afin de compléter son instruction d'état-major. Le premier de ces cours est donné en 1886, puis de nouveau en 1897. En 1912, le cours prolongé devient une condition d'enrôlement dans la force permanente[7]. D'autres formations, comme le Régiment royal de l'Artillerie canadienne, offrent à leurs membres l'occasion de suivre des cours à Woolwich et à Shoeburyness, au Royaume-Uni.

> « Par surcroît, en 1915, les officiers canadiens doivent diriger les divisions et, en 1917, un Canadien prend le commandement du Corps expéditionnaire. »

L'instruction d'état-major : le Canada et le Royaume-Uni

L'instruction d'état-major permet d'initier certains officiers à l'art de la guerre et aux fonctions d'état-major, tandis que l'entraînement de la milice vise à donner aux officiers « l'instruction nécessaire à leur emploi au sein d'unités et de formations en campagne[8] ». Les officiers de la force permanente reçoivent une formation d'état-major au Collège d'état-major de Camberley, en Angleterre, tandis que ceux de la force non permanente suivent le cours d'état-major de la milice au Canada. Des efforts sont engagés en 1909 pour établir un collège canadien d'état-major, mais la tentative n'aboutit pas du fait qu'il est jugé « sensé de continuer d'envoyer les officiers au collège d'état-major en Angleterre dans un avenir prévisible[9] ». En effet, il faudra attendre 1946 pour que le Collège d'état-major de l'armée canadienne ouvre enfin ses portes à Kingston.

Le capitaine Daniel Isaac Vernon Eaton, de l'Artillerie royale canadienne, est le premier officier de la force permanente choisi pour suivre une formation au Collège d'état-major de Camberley en 1897[10]. Il ne peut s'y rendre qu'en janvier 1903 et achève son instruction deux ans plus tard[11]. Un autre officier d'artillerie, le major Henry E. Burstall, suivra les traces de Eaton, tout comme le capitaine (major breveté) Archibald H. Macdonell, du Royal Canadian Regiment, qui terminera sa formation en 1907[12]. En mars 1914, ils sont 16 officiers de la force permanente à avoir obtenu leur diplôme de Camberley[13]. Les Canadiens, qui souffrent d'un manque d'expérience et d'une instruction insuffisante par rapport à leurs homologues impériaux, éprouvent certaines difficultés à suivre le programme d'études[14]. Pour leur faciliter la tâche, le Collège militaire royal crée un cours préparatoire en mai 1910[15] à l'intention des candidats ayant réussi les examens d'admission conformément au règlement du Collège d'état-major. Notons que parmi les sujets d'examen de l'époque figurent l'arithmétique et les mesures, l'algèbre, les mathématiques euclidiennes, le génie militaire, la topographie, la tactique, le droit

militaire, l'administration militaire, l'histoire et la stratégie militaires, la géographie militaire et le français[16].

> **« Les écoles et les programmes pédagogiques offrent une formation théorique et une initiation pratique restreinte en ce qui concerne le maniement des armes, les fonctions d'état-major et le commandement. »**

Le cours d'état-major de la milice destiné aux officiers de la force non permanente est lancé en 1889; il est aboli en 1903 à la suite d'un différend opposant le ministre de la Milice et l'officier général commandant de la Milice du Canada au sujet de la sélection des candidats. Il ne sera rétabli qu'en 1908. Ce cours, donné en deux étapes dans les camps d'instruction et après la mobilisation, forme les effectifs en prévision d'un poste d'état-major. Le premier volet du cours est *théorique*; d'une durée de quatre mois, il comprend une série de cours magistraux hebdomadaires de deux heures sur la tactique, la topographie et l'administration militaire. Le volet *pratique*, d'une durée de dix semaines, est offert durant l'été à Kingston ou à Petawawa. Les candidats doivent passer un examen à la fin de chaque étape. Les premiers cours théoriques sont donnés à Toronto, Montréal et Halifax en décembre 1909 et exigent la participation de cinq candidats dans chacun des centres[17]. En 1914, un nombre de 124 officiers ont réussi le cours d'état-major de la milice[18]. En 1906, dans la perspective de donner plus d'expérience aux officiers, on met en place un programme d'échange temporaire avec les armées de l'Inde et de l'Australie[19].

L'instruction de niveau supérieur dans la force permanente

Les écoles et les programmes pédagogiques offrent une formation théorique et une initiation pratique restreinte en ce qui concerne le maniement des armes, les fonctions d'état-major et le commandement. Toutefois, l'instruction appliquée, principalement sous la forme d'un entraînement collectif, se révèle nécessaire pour renforcer et maintenir ces compétences. Cela n'est pas étonnant compte tenu de la taille et de la structure de la force permanente, qui est composée de sous-unités souvent dispersées dans plusieurs garnisons. Une instruction appliquée adéquate n'est possible que si ces unités se regroupent en un seul endroit.

La force permanente ne se livrera qu'à trois séances d'entraînement collectif entre 1894 et 1914. Les deux premières rencontres ne réunissent qu'une seule unité, alors que c'est la quasi-totalité de la force permanente qui participe au troisième regroupement. En 1894, cette force se compose des Royal Canadian Dragoons, du Régiment royal de l'Artillerie canadienne, du Royal Canadian Regiment of Infantry, pour un effectif total de 904 hommes de tous grades. Le Royal Canadian Regiment compte à lui seul 395 hommes[20]. En 1901, les Royal Canadian Mounted Rifles, qui deviendront le Lord Strathcona's Horse Regiment en 1909, sont constitués à Winnipeg et, au début des années 1900, plusieurs corps de soutien sont aussi mis sur pied. Le 31 mars 1910, la force permanente regroupe un effectif de 206 officiers et de 2 591 hommes; le Royal Canadian Regiment compte alors 944 hommes, dépassant à lui seul l'effectif total de la force permanente en 1894[21].

Le premier exercice de concentration se déroule en 1894 et regroupe les compagnies du Royal Canadian Regiment of Infantry, alors dispersées[22]. Cinq ans plus tard, les quatre compagnies de ce régiment se réunissent de nouveau, cette fois-ci à Rockcliffe, près d'Ottawa, pour recevoir une instruction de bataillon[23] sous les ordres du lieutenant-colonel William Dillon Otter, commandant de l'unité. L'entraînement comprend des attaques de bataillon, des manœuvres de défense des défilés, des zones boisées et des ponts, des interventions contre la cavalerie et l'artillerie, des missions d'escorte de canons et de convois, la mousqueterie et d'autres exercices.

Les directives émises en prévision de l'exercice tactique nº XI[24], un exercice de nuit mené le 22 août 1894, donnent une idée de l'envergure de l'entraînement. Essentiellement, des forces rouges[25] seront retranchées près de Rockcliffe, tandis que des forces bleues ennemies seront postées environ trois milles à l'est (4,8 kilomètres), sur la rive droite de la rivière des Outaouais. Les forces bleues doivent reconnaître la position retranchée des forces rouges et, si possible, attaquer ces dernières. Il ne s'agit pas d'un retranchement impressionnant. Les forces bleues sont formées du Royal Canadian Regiment of Infantry, des Governor General's Foot Guards et du 43e bataillon des Royal Canadian Mounted Rifles, exception faite d'une compagnie. Les forces rouges, quant à elles, représentent un bataillon en position de défense doté de six canons de la 2e batterie de campagne et comptant une compagnie d'infanterie du 43e bataillon des Royal Canadian Mounted Rifles. Une fois les deux forces en position, les forces bleues doivent avancer

Musée canadien de la guerre, 19710261-0394, Tableau de Harrington Mann

Lieutenant General Sir Sam Hughes.

en trois colonnes, chacune des colonnes suivant, à la boussole, un parcours précis vers un point de concentration. Malheureusement, les ordres ne fournissent aucune indication sur l'orientation et la distance de marche, de sorte que chaque unité doit faire ses propres déductions. Le 43e bataillon, arrivé le premier dans la zone de concentration, décide, après avoir attendu en vain les deux autres unités, de mener l'attaque seul et sans appui. L'attaque est facilement repoussée, et les arbitres ordonnent le retrait du bataillon. Le Royal Canadian Regiment et les Governor General's Foot Guards arrivent ensuite et « poussant l'attaque dans les règles de l'art livrent l'assaut final à 22 h 34. Ce moment de gloire prend fin deux minutes plus tard, lorsque le cessez-le-feu est déclaré à 22 h 36. » Malgré les difficultés, cet exercice de nuit, probablement le premier effectué au Canada, est jugé exceptionnel. On peut toutefois lire dans le rapport d'exercice que « le manque d'organisation dont ont fait preuve la formation et la progression des colonnes dans la planification de l'assaut collectif devant précéder l'attaque elle-même » a eu des conséquences fâcheuses. En effet, le principe directeur de toute attaque de nuit doit être un alignement clairement défini et bien indiqué[26], ce qui, compte tenu du niveau d'expérience des participants, constitue une leçon importante[27].

« Lors de la mobilisation, ces formations, auxquelles se rattachent les unités de l'Ouest canadien, doivent mettre en service une force expéditionnaire composée d'une division d'infanterie et d'une brigade montée. »

En 1907, la plupart des membres de la force permanente sont rassemblés pour la première fois dans un camp nouvellement aménagé à Petawawa, en Ontario. On y retrouve les deux escadrons des Royal Canadian Dragoons, deux batteries de la Royal Canadian Horse Artillery, une batterie lourde de la Royal Canadian Garrison Artillery, une compagnie du Génie royal canadien, huit compagnies du Royal Canadian Regiment ainsi que des détachements du Corps de santé de l'armée permanente, du Corps de l'intendance de l'armée permanente et du Corps des magasins militaires. Trop éloignés de Petawawa, les Royal Canadian Mounted Rifles postés en garnison à Winnipeg ne participent pas à l'opération.

L'exercice est dirigé par le commandant William Otter, maintenant brigadier-général; ce dernier est assisté d'un officier en chef d'état-major, représenté par le lieutenant-colonel W. G. Gwatkin, un officier britannique en service au Canada. L'arrivée des unités de la force permanente à Petawawa s'étale de juin jusqu'au début juillet, et l'entraînement commence peu après. Un escadron des Royal Canadian Dragoons et une batterie de la Royal Canadian Horse Artillery effectuent également des exercices de mouvements en route vers Petawawa.

Le premier objectif de l'exercice est de permettre aux unités de terminer leur entraînement annuel d'escadron, de batterie ou de compagnie sur un terrain propice à une instruction moderne, une activité impossible à leurs postes d'attache. Par exemple, c'est la première fois que deux batteries de l'artillerie montée ont l'occasion de s'entraîner dans un environnement de brigade d'artillerie[28], et cet exercice est suivi d'une combinaison d'instruction et d'opérations de campagne qui, elles aussi, étaient impossibles auparavant. Parmi les autres activités figurent également :

- la reconnaissance par la cavalerie et l'infanterie;
- les convois et la marche;
- la discipline de tir et les tirs de campagne de toutes les armes en combinaison[29].

Par la suite, l'instruction collective est jugée si importante qu'on propose d'en faire une activité annuelle, même si l'on sait que les unités de la force permanente postées à Winnipeg ne pourront s'entraîner avec les autres unités en raison de leur éloignement[30]. On élabore alors des plans annuels d'entraînement progressif devant commencer en septembre et se terminer par une formation interarmes dans un camp d'été central, en août[31]. Ces plans ne se matérialiseront jamais. Les célébrations du tricentenaire de la fondation de Québec en 1908, conjuguées aux contraintes financières, empêchent toute instruction collective cette année-là. Et d'autres raisons s'y opposent jusqu'en 1914.

Les perspectives de commandement de formation : la milice non permanente

Étonnamment, la milice non permanente est plus propice à l'instruction collective et à l'acquisition d'une certaine expérience de commandement de formation. À partir de 1906, la milice est formée de 20 brigades d'infanterie et de 7 brigades montées ou brigades de cavalerie[32]. En avril 1911, pour répondre aux besoins suscités par les premiers plans de mobilisation au Canada, les quatre commandements désignés en Ontario, au Québec et dans les Maritimes sont reconstitués sous la forme de six zones divisionnaires de manière à créer au total six divisions d'infanterie et quatre brigades de cavalerie[33]. Lors de la mobilisation, ces formations, auxquelles se rattachent les unités de l'Ouest canadien, doivent mettre en service une force expéditionnaire composée d'une division d'infanterie et d'une brigade montée. Toutefois, le manque de ressources financières, humaines et matérielles empêche la mise sur pied de certains postes de commandement et de certaines unités au sein de chacune des divisions et des brigades de cavalerie.

Les zones divisionnaires sont essentiellement des formations administratives, alors que les brigades et les unités qui les composent sont regroupées conformément à la nouvelle structure adoptée. Chaque division[34] est formée de trois brigades d'infanterie, comptant chacune trois ou quatre régiments[35] ainsi que des troupes divisionnaires réparties comme suit :

- troupes divisionnaires montées – un régiment de cavalerie et une compagnie de guides;
- artillerie divisionnaire – un poste de commandement, trois brigades de campagne[36], une brigade d'obusiers et deux colonnes de munitions;
- génie divisionnaire – deux compagnies de campagne et deux compagnies de télégraphe;

- train divisionnaire – un poste de commandement et trois compagnies du Corps de l'intendance de l'armée;

- unités médicales divisionnaires – trois ambulances de campagne.

Les brigades de cavalerie sont formées de trois régiments de cavalerie, d'une batterie à cheval, d'une colonne de munitions, d'une troupe de génie, d'un détachement de télégraphe sans fil, d'une compagnie du Corps de l'intendance de l'armée et d'une ambulance de cavalerie de campagne.

Normalement, un colonel dirige la zone divisionnaire, bien qu'il y ait des exceptions. Ainsi, la 2e zone divisionnaire se trouve sous le commandement du major-général François-Louis Lessard à partir de décembre 1912[37]. Des lieutenants-colonels commandent les brigades de cavalerie et d'infanterie. Les unités excédentaires dans la structure de mobilisation sont regroupées dans les « autres unités du commandement », et les districts militaires nos 10, 11 et 13 de l'Ouest canadien comportent également un certain nombre de brigades d'infanterie et de cavalerie[38].

L'entraînement, d'une durée d'environ deux semaines, s'effectue chaque année dans des camps d'instruction situés notamment à Goderich, Niagara Falls et Kingston, en Ontario; à La Prairie, Trois-Rivières et Lévis, au Québec; à Sussex, Aldershot et Charlottetown, dans les Maritimes. Chaque camp compte un commandant et son état-major désigné ainsi que des unités et un état-major de brigade. L'entraînement repose sur divers cours d'instruction et prévoit « suffisamment d'exercices et de manœuvres pour permettre aux troupes de coopérer et de faire corps en campagne[39] ». Cependant, il s'agit là d'un entraînement destiné aux unités, et l'instruction collective au niveau de la formation, telle qu'on la connaît aujourd'hui, ne se concrétisera pas. La taille des camps d'entraînement ne permet pas l'instruction de la cavalerie et de l'artillerie, et la qualité de la formation est généralement jugée insatisfaisante. Un faible taux de participation et un nombre croissant d'officiers peu qualifiés constituent alors des obstacles de taille.

Les officiers généraux canadiens

En 1914, le Canada compte peu d'officiers généraux. Bien que l'histoire du pays soit marquée jusqu'alors par la présence de commandants supérieurs, il faudra attendre le 1er mai 1905 pour que le premier officier général *né au Canada*, William Otter, soit nommé dans la Milice du Canada[40]. Quatre autres brigadiers-généraux sont nommés le 1er avril 1907[41] et un autre encore en 1911[42]. En 1912, quatre officiers canadiens sont promus au rang de major-général. Deux d'entre eux commandent des zones divisionnaires, et les deux autres occupent des postes d'état-major au quartier général de la Milice. Outre Otter, qui a dirigé la courte opération de concentration de la force permanente en 1907, aucun de ces officiers généraux n'a assumé le commandement d'une formation de campagne. En septembre 1914, il ne reste plus que deux majors-généraux en service actif.

La situation à la veille de la guerre

D'un point de vue objectif et pratique, l'instruction avant 1914 s'avère insatisfaisante. Selon les estimations, environ un officier du corps d'avant-guerre sur cinq n'a pas les qualifications qui conviennent à son rang[43], et la formation reçue par la plupart d'entre eux ne sied qu'à un emploi dans les unités. Le commandement de formation exige une instruction de niveau supérieur, comme celle donnée au Collège d'état-major de Camberley ou dans le cadre du cours d'état-major de la Milice. Seulement 124 officiers ont terminé cette formation entre 1910 et 1914[44], tandis que la force permanente ne compte que 15 officiers qualifiés[45], soit un colonel, deux lieutenants-colonels et douze majors.

La force permanente n'a presque jamais pris part aux séances d'instruction collective. Compte tenu de la demande d'écoles d'instruction, les unités de la force permanente ne s'entraînent normalement qu'au niveau des sous-unités et, exception faite d'un entraînement tenu en 1907, les officiers de la force n'ont reçu aucune instruction collective. La situation n'est guère plus reluisante au sein de la force non permanente. En théorie, sa structure est effectivement divisionnaire, mais les formations n'ont jamais eu l'occasion de s'entraîner ensemble. Étant donné l'envergure et l'ampleur géographique des exercices de campagne, l'entraînement est limité au niveau des unités, de sorte qu'aucun officier n'a acquis une quelconque expérience en commandement de formation, mis à part tout ce qui a trait à l'administration du camp. On doit en conclure que la formation

et les cours structurés offerts avant 1914 n'ont préparé d'aucune façon le corps d'officiers de la Milice à la Première Guerre mondiale, pas plus que la Milice n'a pu, compte tenu des normes de l'époque, former des officiers capables d'apprendre rapidement les rudiments du commandement de divisions et de corps.

La Première Guerre mondiale

Si l'on reconnaît que le Corps canadien s'est finalement imposé comme l'une des meilleures formations de combat du Corps expéditionnaire britannique, alors comment, s'il fallait des leaders exceptionnels à la tête d'une telle force, le Canada est-il parvenu à obtenir des commandants de formation de si haut calibre? L'étude des batailles et des campagnes peut montrer comment ces officiers ont acquis et développé leur style de commandement. Peut-être une étude des relations entre le commandant et l'état-major pourrait-elle révéler qu'un système supérieur de commandement, de contrôle et de planification d'état-major est à l'origine de ce succès. Ou l'on pourrait penser que la valeur du Corps canadien est attribuable à quelques hommes d'exception qui, ayant acquis une instruction et une certaine expérience, ont su tirer parti des occasions et du soutien de leaders compétents. Compte tenu de la situation de la Milice avant 1914, on est bien obligé d'examiner cette dernière possibilité. Et si elle s'avère, la réponse doit résider, du moins partiellement, dans les modes de sélection des commandants, aussi déficient que fut le système.

> « En 1918, le Canada compte 85 officiers généraux en service. »

Durant la Première Guerre mondiale, c'est le Canada qui, parmi les dominions d'outre-mer, envoie au combat l'effectif le plus important. Au cours d'une période de quatre ans, 619 636 Canadiens, hommes et femmes, servent outre-mer et 51 748 d'entre eux meurent au combat ou des suites de leurs blessures; la maladie est à l'origine de 7 796 autres décès, ce qui porte les pertes en vies humaines à 59 544. S'ajoutent à ce nombre 172 950 blessés au combat ou hors du champ de bataille, de sorte que, au total, 232 494 membres du Corps expéditionnaire canadien sont tués ou blessés pendant la guerre. Ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte des victimes canadiennes servant *hors des rangs* du Corps expéditionnaire canadien, notamment dans les forces aériennes ou navales, ni des pertes subies par ce qui est alors le Dominion de Terre-Neuve[46]. À son entrée dans la guerre, en septembre 1914, le Corps expéditionnaire canadien compte un effectif de 31 963 personnes, qui atteint, en juillet 1918, un sommet de 388 038 hommes et femmes en uniforme.

Les plans d'avant-guerre prévoient la formation, au sein de la milice non permanente, d'un corps expéditionnaire composé d'une division et d'une brigade montée. Peu après le déclenchement des hostilités, le Canada commence à mobiliser un contingent de la taille d'une division. Connu par la suite sous le nom de la 1re division canadienne, ce contingent prend la mer en octobre 1914, à destination du Royaume-Uni, et s'entraîne en Angleterre dans des conditions météorologiques épouvantables jusqu'au début de 1915; après quoi il est restructuré et envoyé en France. Les unités excédentaires, restées sur place, forment des dépôts d'instruction et une brigade montée[47]. Une deuxième division commence à se mobiliser au Canada en octobre 1914. Puis, c'est le tour de la 3e division, composée d'unités se trouvant déjà dans des garnisons en Angleterre en décembre 1915. Deux autres formations, les 4e et 5e divisions, sont constituées en janvier 1916 et en janvier 1917 respectivement dans des circonstances semblables. Les deux premières divisions sont regroupées pour former le Corps canadien en septembre 1915, corps auquel s'intègrent les 3e et 4e divisions en 1916 et 1917. Des formations d'artillerie de corps, de génie et de mitrailleuses de même que de nombreuses autres unités font aussi partie du Corps canadien. D'autres unités, comme la brigade de cavalerie canadienne, les troupes ferroviaires et le personnel du Corps forestier canadien, servent également hors du Corps canadien.

Lorsque Shakespeare fait dire à *Henri V* : « Nous, cette poignée, cette heureuse poignée d'hommes, cette bande de frères[48] », le barde immortel aurait pu parler des commandants divisionnaires du Canada pendant la Grande Guerre. Seulement neuf officiers canadiens et trois officiers britanniques dirigent des divisions canadiennes – un groupuscule, une élite sans aucun doute. Parmi les Canadiens, sept officiers assument un commandement de campagne, un est remplacé avant le déploiement de sa formation en France et le dernier, le commandant de la 5e division, perd son commandement lorsque sa division est démantelée en Angleterre. L'un d'entre eux meurt au combat, tandis qu'un autre, le commandant de la 4e division, conserve son poste pendant une période record de trois ans, presque entièrement consacrée aux opérations actives.

Comme en 1914 aucun des officiers généraux en service actif au sein de la Milice du Canada n'est posté outre-mer, il faut trouver de nouveaux généraux dans les rangs du Corps expéditionnaire canadien lui-même. Les quatre premiers officiers généraux (trois commandants de brigade et un commandant d'artillerie divisionnaire) de la 1re division sont nommés en 1914. En 1918, le Canada compte 85 officiers généraux en service. De ce nombre, 30 sont issus de la force permanente, 52 proviennent de la milice non permanente et 3 ont peu ou pas du tout d'expérience militaire. Seul un petit nombre d'entre eux occupent en fait des postes de commandement de campagne. Parmi les officiers de la force permanente élevés au grade d'officier général, on trouve trois majors et un capitaine en 1914. Le seul lieutenant nommé au rang d'officier général mérite une mention particulière. Après avoir occupé divers postes d'état-major et dirigé deux écoles, il est affecté à la toute nouvelle Aviation royale du Canada pour former les aspirants officiers[49]. En 1914, plus de la moitié des 52 officiers généraux issus de la force non permanente s'élèvent aux grades de colonel ou de lieutenant-colonel, un est capitaine et deux sont lieutenants. Lors de la mobilisation, la plupart des 19 majors se retrouvent à la tête de bataillons.

Dans les deux forces, l'instruction d'état-major fournie dans les règles ne semble pas avoir d'incidence sur l'avancement. La performance au combat, combinée au sens de l'innovation et au charisme qu'il faut pour inculquer des valeurs à des subalternes, s'impose comme un facteur déterminant, tout particulièrement dans le cas des leaders au sommet de la

hiérarchie. Au nombre de ces leaders figure Arthur W. Currie, qui possède « la compétence et l'énergie[50] » nécessaires pour créer un état-major efficace, faire adopter de nouvelles procédures et tactiques et améliorer l'instruction dans les écoles du Corps canadien. Le général Currie encourage ses subalternes à faire preuve d'initiative dans la recherche de solutions et il crée un climat favorable à l'échange d'idées à tous les échelons[51]. Son esprit novateur inspire la réorganisation des unités d'artillerie, de mitrailleuses et du génie de même que la mise en place de procédures d'emploi de ces unités afin de réduire, dans la mesure du possible, les pertes subies par l'optimisation de l'efficacité militaire. Il importe également de souligner le rôle que Julian H. G. Byng a joué à cet égard. Lorsqu'il commandait le Corps canadien, ce général britannique a mis en œuvre bon nombre des pratiques qui devaient assurer au Canada une grande victoire à Vimy, en avril 1917.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, seuls quelques officiers généraux canadiens occupent des postes de commandement de campagne, et c'est sur ces hommes que nous porterons maintenant notre attention. Ces commandants dirigent le Corps canadien, ses divisions et la brigade de cavalerie canadienne; ils occupent des postes clés dans l'état-major et assurent le commandement des ressources de l'artillerie divisionnaire. Nous examinerons donc l'apport de 21 officiers généraux sur le champ de bataille[52].

La sélection des commandants de formation

La sélection et l'avancement des officiers généraux canadiens suscitent, tout au long de la guerre, beaucoup d'inquiétude chez les leaders politiques et militaires du pays. Non seulement cette question touche-t-elle le prestige national, mais elle se pose aussi en réaction à un malaise : les généraux britanniques, jugés incompétents, ne devraient pas, croit-on, diriger des soldats canadiens. Cette question est à l'origine du différend qui opposera Arthur Currie à trois autorités : Sam Hughes, ministre canadien de la Milice et de la Défense, Garnet B. Hughes, le fils de ce dernier, et George Perley, qui assumera les fonctions de ministre canadien des Forces outre-mer à Londres.

Avant d'exercer une quelconque influence sur les promotions et les nominations, le Canada doit attendre la création d'une autorité qui sera reconnue outre-mer et qui se verra confier un mandat clair. Il doit également avoir l'assurance que les Britanniques respecteront les nominations canadiennes et que le Corps canadien se conformera aux directives de l'autorité d'outre-mer. Entre 1914 et 1916, la création de ce que l'on appelle aujourd'hui l'Élément de commandement national est marquée par la confusion des pouvoirs et par l'ingérence du ministre de la Milice et de la Défense. Jusqu'au règlement de ces problèmes, qui trouvent leur origine dans les premiers plans canadiens de mobilisation, le professionnalisme et la compétence ne constituent malheureusement pas des facteurs décisifs de la sélection des commandants de formation.

En 1911, le colonel W. G. Gwatkin, un officier britannique d'état-major général envoyé au Canada pour diriger le comité chargé de la mobilisation, planifie en toute confidentialité la mise sur pied d'un corps expéditionnaire canadien. Le contingent prévu doit comporter une division d'infanterie et une brigade montée regroupant un effectif total de 24 000 hommes. Optant pour une approche décentralisée, Gwatkin prévoit que, pendant la mobilisation, les commandants de division et de district choisiront leurs propres lieux de rassemblement avant que tout le contingent ne soit envoyé à Petawawa ou directement à un port d'embarcation, suivant la saison. Conscient des tiraillements politiques qui assaillent la milice canadienne, Gwatkin abandonne tout espoir de confier la nomination des officiers supérieurs à un comité de sélection professionnel. Il préfère laisser cette tâche au Conseil de la milice, bien que les nominations à des rangs « inférieurs » incombent aux commandants de division et de district[53]. Les deux formations doivent être dirigées par cinq brigadiers-généraux : un à la tête de chacune des trois brigades d'infanterie, un aux commandes de l'artillerie divisionnaire et un à la direction de la brigade montée. Le commandement général de la division sera confié à un officier choisi par le ministère de la Guerre.

Après avoir pris connaissance de ces plans, le ministre de la Milice et de la Défense, l'honorable Sam Hughes, alors colonel, ordonne aux commandants de division et de district de les considérer comme provisoires et lance alors son propre plan de mobilisation le 6 août 1914. Faisant fi de la chaîne de commandement, il donne ses instructions directement aux commandants d'unité dans « un véritable appel aux armes, semblable à la croix de feu qui traversait autrefois les hautes terres d'Écosse ou les montagnes d'Irlande[54] ». Vingt-cinq mille hommes doivent se rassembler à Valcartier, au Québec, où il n'y avait ni camp ni chemin de fer[55]. Le moindre détail de la mobilisation est soumis à l'examen minutieux et au contrôle du ministre, y compris les nominations aux postes de commandement.

Musée canadien de la guerre – 19710261-0539, tableau de Sir William Orpen

Lieutenant-General Sir Arthur Currie.

Pour Gwatkin, les nominations des officiers supérieurs doivent s'appuyer sur des critères professionnels et être exemptes de tout favoritisme politique. Hughes s'oppose à un processus de sélection qui prend, selon lui, trop de temps et procède donc lui-même aux nominations. Dans un contexte où « les politiciens de tout acabit, particulièrement dans les camps, magouillent pour servir leurs propres intérêts[56] », les nominations se font alors sous le signe du favoritisme, du népotisme et du manque de considération professionnelle. La représentation régionale doit aussi entrer en ligne de compte, comme en témoigne la composition du premier contingent. Ses trois brigades finissent par se rattacher à des unités de l'Ontario (1re brigade), de l'Ouest canadien (2e brigade) et du Québec, des Maritimes et du reste du pays (3e brigade). Dans l'ensemble, on ne tient pratiquement pas compte de la volonté des Canadiens français de former des unités francophones.

Les commandants de brigade sont choisis dans les trois grandes régions du Canada. Il s'agit, dans l'ordre, du lieutenant-colonel Malcolm S. Mercer de Toronto, du lieutenant-colonel Arthur Currie de Victoria et du colonel Richard E. W. Turner de Québec (décoré de la Croix de Victoria pour sa participation à la guerre des Boers). Tous sont membres de la milice non permanente et tous connaissent Sam Hughes personnellement. La mobilisation de l'artillerie se fait autrement; c'est le directeur de l'artillerie qui choisit les batteries de la milice devant fournir les effectifs, les chevaux, les canons et le matériel, c'est-à-dire les ressources de l' rtillerie divisionnaire. Son commandement est confié au seul officier de la force permanente ayant jusqu'alors obtenu une nomination à un poste supérieur, soit le lieutenant-colonel H. E. Burstall, officier dirigeant l'Artillerie royale canadienne à l'époque et commandant de la Royal School of Artillery[57].

« Bien qu'on lui propose une liste de généraux britanniques disponibles pour remplacer Steele, Hughes a déjà l'œil sur un général "très expérimenté". »

Bien que la nomination d'un officier canadien au poste de commandant divisionnaire n'ait jamais été sérieusement envisagée, l'influence de Hughes pèse dans la décision ultime. Le haut-commissaire par intérim en Grande-Bretagne, l'honorable George Perley, qui se fera par la suite champion de l'évaluation des compétences professionnelles dans le cadre des nominations d'officiers généraux, prend également part à cette décision. Vu l'indisponibilité de trois officiers qualifiés nés au Canada, alors en service dans l'armée anglaise, Hughes propose donc trois Britanniques dont il connaît bien les états de service pendant la guerre des Boers : le lieutenant général comte de Dundonald (qui a déjà été officier général commandant de la milice canadienne), le major-général Reginald Pole-Carew et le major-général Edwin A. H. Alderson. C'est ce dernier que Hughes juge le plus apte et, avec l'accord du ministère de la Guerre, Alderson est promu au grade de lieutenant général et est désigné pour commander la division canadienne le 25 septembre 1914.

Quelques jours après le départ du premier contingent vers l'Angleterre, on annonce la formation d'un deuxième contingent outre-mer de 20 000 hommes. Toutefois, en l'absence de logements hivernaux et d'installations d'entraînement, Hughes est contraint d'appliquer le plan initial de mobilisation de Gwatkin et de constituer le contingent au Canada avant que celui-ci ne s'embarque pour l'Angleterre. Le choix d'un commandant divisionnaire qualifié place Hughes en conflit direct avec Lord Kitchener. Contrarié par la décision du ministère de la Guerre de confier à Jack Seely, un officier britannique, le commandement de la brigade de cavalerie canadienne, au détriment de candidats canadiens que Hughes juge plus qualifiés, le ministre est résolu à donner le commandement de la 2e division à un Canadien. La nomination du colonel Sam Steele, un officier de l'Ouest âgé de 76 ans, suscite une protestation immédiate du ministère de la Guerre, qui met en doute la compétence de Steele et sa capacité à remplir les fonctions requises dans un environnement aussi exigeant. Tombant peut-être dans le piège tendu par Hughes, les responsables du Ministère soulignent alors la nécessité de faire appel aux services de généraux « très expérimentés[58] ». En septembre 1914, Hughes admet que Steele, à cause de son âge et de l'affaiblissement de « sa faculté de penser et d'agir rapidement si les circonstances l'exigeaient[59] », n'est pas un candidat qualifié. Il insiste néanmoins pour que Steele conduise la division en Angleterre, mais sans toutefois la mener au combat en France. Bien qu'on lui propose une liste de généraux britanniques disponibles pour remplacer Steele, Hughes a déjà l'œil sur un général « très expérimenté ». Par l'intermédiaire du premier ministre Robert Borden, Hughes recommande de confier la tâche au brigadier-général Richard Turner, récipiendaire de la Croix de Victoria et commandant de la 3e brigade en France. Si Kitchener accepte l'idée de nommer un Canadien, il sanctionne néanmoins la candidature du brigadier-général Arthur Currie, considéré comme étant « le plus qualifié des trois brigadiers[60] ». La candidature de Currie a été proposée par John French, commandant en chef du Corps expéditionnaire britannique en France. La décision ultime attendra la visite du premier ministre Borden au Royaume-Uni. Au terme de plusieurs réunions, on annonce le 26 juillet 1915 que Turner commandera la 2e division et que, une fois que le Corps canadien nouvellement approuvé sera formé sous les ordres de Alderson, le général Currie prendra la tête de la 1re division. En prenant les commandes de la 2e division canadienne le 17 août 1915, le major-général Richard Turner devient le premier commandant divisionnaire supérieur canadien, tandis que le major-général Arthur Currie hérite du titre de premier Canadien à mener une division canadienne au combat. La division de Currie est au front lorsque le Corps canadien devient opérationnel le 13 septembre 1915. Deux brigades de la 2e division arrivent au front entre le 19 et le 23 septembre, et la troisième brigade demeure sous le commandement de la 1re division.

Lorsque le Corps canadien est formé, le major-général Malcom S. Mercer quitte la 1re brigade pour en prendre le commandement. Ses troupes sont réparties en unités de cavalerie, unités montées et autres éléments. À partir de décembre 1915, les unités postées en Angleterre sont regroupées pour former le noyau d'une autre division et, après l'arrivée d'unités et d'effectifs supplémentaires en service en France

ou en provenance du Canada, la 3e division canadienne est constituée. À leur arrivée en France en janvier 1916, les trois divisions formant le Corps canadien se retrouvent sous les ordres des anciens commandants de brigade choisis par Hughes en 1914, c'est-à-dire Arthur Currie, Richard Turner et Malcom Mercer[61].

« La question d'un commandant canadien se pose de nouveau lors du départ de Haig, en 1917. »

Hughes a toutes les raisons d'être fier de ces nominations. Il est personnellement responsable de la sélection du premier commandant divisionnaire canadien, et les officiers qu'il a choisis sont maintenant à la tête des trois divisions. C'est non sans orgueil qu'il affirme au général Byng « n'avoir jamais commis d'erreur lors de la recommandation ou du rejet d'une nomination ou d'une promotion[62] ». Fort de sa propre assurance, Hughes décrète en décembre 1915 qu'aucune nomination importante ne sera effectuée sans son autorisation. Son enthousiasme à donner une figure canadienne au Corps est impressionnant, mais suscite des oppositions. Lorsqu'il propose de remplacer par des Canadiens les effectifs britanniques occupant des postes d'état-major, les trois commandants divisionnaires rejettent le plan à l'unanimité, l'estimant insensé. Tant qu'on ne disposera pas d'officiers canadiens bien formés et expérimentés, croient-ils, les officiers britanniques devront rester en poste[63].

L'opposition au ministre commence alors à transparaître, même parmi ceux qui ont bénéficié de son influence. Le major-général David Watson, qui a pris les rênes de la 4e division après avoir supplanté Henry Burstall, commandant très en vue de l'artillerie du Corps canadien, soutient avoir tiré une leçon de la désastreuse bataille des cratères de Saint-Éloi : les commandants divisionnaires devraient pouvoir choisir eux-mêmes leurs commandants subalternes et leurs officiers d'état-major[64]. Hughes refuse d'envoyer la 4e division en France avant que ses nominations au commandement des diverses divisions et brigades n'aient été approuvées. Cette décision, tout comme d'autres qu'il a prises, jette le doute sur l'avenir de Hughes en tant que ministre.

Les chamailleries au sujet des officiers censés diriger les troupes canadiennes outre-mer viennent accentuer ces problèmes et rendent difficile l'adoption d'un processus serein qui faciliterait la nomination des commandants de formation. À un certain moment, pas moins de sept personnes se disputaient cette autorité[65]. En l'absence d'une autorité supérieure outre-mer, le gouvernement du Canada est parfois forcé d'intervenir, notamment lorsque les Britanniques contestent la nomination du brigadier-général Henry Burstall au commandement des ressources de l'artillerie du Corps canadien. Leurs allégations à l'effet que Burstall manque d'expérience provoquent une réplique mordante : « Le gouvernement du Canada sera fort contrarié, c'est le moins qu'on puisse dire, si des officiers canadiens ne sont pas nommés à ces postes[66]. »

Bien que le commandant supérieur canadien de formation n'exerce aucune influence directe sur les nominations, le seul mécanisme permettant aux Canadiens de diriger ce processus passera par la création du ministère des Forces armées outre-mer du Canada à l'automne 1916. Par la suite, un décret daté du 19 décembre 1916 accordera au ministre pleine autorité sur la promotion des officiers canadiens au sein du Corps expéditionnaire canadien. Un représentant, nommé en poste au quartier général en France, est chargé d'assurer la liaison entre le maréchal Douglas Haig, George Perley et le commandant du Corps canadien. En avril 1918, le ministère de la Guerre reconnaît enfin le ministère des Forces armées outre-mer du Canada comme étant la seule entité ayant autorité sur les unités relevant ou non du Corps canadien et sur le Corps expéditionnaire canadien en Angleterre[67]. Cependant, en juin 1918, cette forme de représentation est remplacée par une nouvelle organisation, la Section canadienne du grand quartier général.

Le général Arthur Currie se montre de plus en plus insatisfait des officiers que Hughes nomme en faisant fi des capacités ou des compétences professionnelles. Devant la réalité selon laquelle « c'est à lui que revient, au bout du compte, la responsabilité d'assurer l'efficacité du Corps [canadien][68] », Currie affirme qu'« il ne doit y avoir aucun empiétement sur [m]ses prérogatives de conseiller[69]. » Toutefois, les problèmes qu'il éprouve persistent, même après la démission de Sam Hughes à titre de ministre. Il s'oppose à ce que Garnet Hughes le remplace à la tête de la 1re division, insistant pour nommer un officier plus compétent et plus expérimenté, c'est-à-dire le brigadier-général Archibald "Batty Mac" Macdonell. Cependant, à la demande du vieux Sam Steele, le premier ministre Borden appuie la nomination du jeune Hughes. En revanche, George Perley soutient le choix de Currie, lequel est finalement retenu. L'influence de Currie s'en trouve renforcée. Macdonell prend le commandement de la 1re division, Garnet Hughes est tenu à l'écart du front en Angleterre et Steele est cavalièrement forcé de plier bagage pour son ingérence[70]. Tout cela a des effets marquants sur la promotion du professionnalisme au sein du Corps canadien, dans la mesure où « Perley est prêt à offrir à l'armée l'autonomie dont elle a besoin pour remplir ses responsabilités professionnelles[71]. »

Les tentatives de Currie d'avoir prise sur les promotions et les nominations au sein du Corps canadien sont temporairement freinées en juin 1917. Toutefois, il recouvre très vite son influence après une rencontre avec Richard Turner, officier général commandant des effectifs canadiens en Angleterre. Dorénavant, les recommandations concernant les nominations seront transmises par Currie au major-général Garnet Hughes en Grande-Bretagne, par l'intermédiaire d'un certain colonel Sims[72], qui a joué un rôle important dans l'élargissement de l'autorité canadienne au sein du Corps. En dernière analyse, les succès du Corps canadien lors des batailles de la crête de Vimy et de la Scarpe, en 1917, font largement tomber les hésitations des Britanniques à confier aux Canadiens la nomination et la promotion de leurs propres officiers[73].

Si des officiers canadiens commandent des divisions depuis 1915, il faudra attendre deux autres années pour qu'un Canadien dirige le Corps. La décision de nommer le général Alderson à la tête du Corps revient principalement à John French,

Over the Top Musée canadien de la guerre, 19710261-0056, tableau du lieutenant Alfred Bastien

Le 22e Bataillon lance une attaque contre la ligne Drocourt-Quéant en août 1918.

commandant en chef du Corps expéditionnaire britannique, et à Lord Kitchener, bien que les autorités canadiennes aient aussi eu leur mot à dire. Les relations entre Edwin Alderson et Richard Turner s'étaient détériorées pendant la bataille d'Ypres, en 1915, et se dégradent encore davantage lorsque la 2e division occupe les mauvaises positions lors de l'opération manquée des cratères de Saint-Éloi. Quatre officiers britanniques servant dans le Corps canadien sont réaffectés, et Haig, dit-on, aurait bien voulu remplacer Turner et le brigadier-général Ketchen, commandant de la 6e brigade. Cependant, Turner refuse de s'associer aux conclusions d'un rapport de l'état-major de Alderson présentant des arguments en défaveur de Ketchen. Devant ce refus, Alderson demande la destitution de Turner. Espérant éviter les querelles entre officiers britanniques et canadiens, le maréchal Douglas Haig, commandant de l'armée britannique, intervient et laisse entendre que les conditions difficiles sur le champ de bataille pourraient avoir rendu cette erreur inévitable. En fin de compte, les deux officiers sont maintenus en poste. Haig doit, lui aussi, se rendre à l'évidence : Alderson ne possède pas les qualités requises pour assurer la cohésion des divisions canadiennes. Par conséquent, lors d'un entretien avec Max Aitken, représentant général du Canada au front, il propose de se défaire de Alderson et de le nommer inspecteur général des troupes canadiennes en Angleterre. Les autorités canadiennes confient à Haig le soin de nommer un successeur à Alderson, et l'honorable Julian Byng, lieutenant général, prend alors le commandement du Corps canadien le 29 mai 1916. Haig se révèle exceptionnel et, sous son commandement, l'efficacité du Corps s'accroît de façon remarquable.

La question d'un commandant *canadien* se pose de nouveau lors du départ de Haig, en 1917. Le 6 juin 1917, les Britanniques annoncent que Arthur Currie a reçu l'instruction « de prendre le commandement du Corps d'armée canadien[74] »; cette annonce sème la surprise chez les autorités canadiennes. Le premier ministre, occupé à la rédaction du projet de loi sur le service militaire, donne à George Perley carte blanche pour la nomination d'un successeur. Perley estime alors que le temps est venu de nommer un Canadien à la tête du Corps. La candidature des deux majors-généraux supérieurs, Currie et Turner, est proposée, et la décision ultime est laissée au maréchal Haig. Le choix définitif s'arrête sur Currie. Pour éviter tout problème politique, Turner est promu au même titre d'ancienneté et demeure en poste à Londres. Le Corps canadien est désormais dirigé par un Canadien, un commandant aux qualités exceptionnelles.

Les commandants de corps et de division

Des 21 officiers généraux que nous avons mentionnés au départ, le tiers occupera des postes de commandement de division et les autres prendront le commandement du génie ou de l'artillerie de corps ou de division. Un seul, Arthur Currie, dirigera le Corps canadien. Parmi les sept commandants divisionnaires canadiens, deux sont à la tête de bataillons d'infanterie, trois commandent des brigades et un dirige l'artillerie divisionnaire en 1914. Seulement deux d'entre eux sont des officiers de la force permanente. Ironiquement, l'officier général que l'on associe le plus à la 1re division canadienne, Archibald H. Macdonell, ne joint les rangs de cette division que lorsqu'il en prend le commandement, en juin 1917. Il était auparavant à la tête d'un régiment de cavalerie et d'une brigade de la 3e division canadienne.

La plupart de ces officiers généraux canadiens en temps de guerre sont dans la quarantaine et ont acquis une expérience considérable en temps de paix; ils ont fait peu d'études postsecondaires, et leur instruction d'état-major est limitée, sinon inexistante. Aucun d'entre eux n'a occupé un poste d'état-major de brigade et aucun n'a atteint, au sein d'une division, le rang clé d'officier général d'état-major premier grade ou d'adjudant adjoint et quartier-maître général[75]. La poignée d'entre eux ayant assumé des fonctions d'état-major pendant la guerre sont surtout des canonniers qui ont servi dans l'état-major d'artillerie divisionnaire. Toutefois, certains ont occupé brièvement d'autres postes, notamment

« Le Canada a poursuivi, avec une détermination variable, chacune des nominations à des postes de commandement durant la Grande Guerre et fera de même pendant la Seconde Guerre mondiale. »

le major-général David Watson, avant qu'il n'assure le commandement de la 4e division. Trois des commandants divisionnaires canadiens sont issus de la force permanente d'avant-guerre, deux viennent de la cavalerie et le troisième est un canonnier. Les quatre officiers de la force non permanente viennent tous de l'infanterie. Fait étonnant, tous sauf un ont fait partie du premier contingent et ont été à la tête d'une brigade ou d'un bataillon, et l'un d'entre eux a commandé l'artillerie divisionnaire.

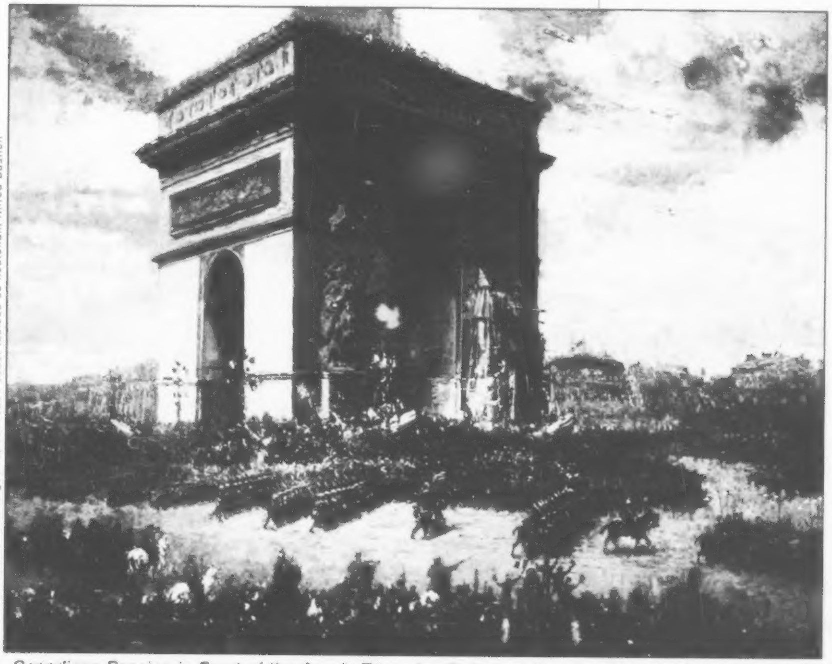
Étant donné l'expansion du Corps expéditionnaire canadien à quatre divisions et la formation du Corps canadien et d'autres troupes auxiliaires, un cadre chevronné issu de la 1re division canadienne est nommé à la tête de chaque entité. Le général Currie remplace le général Alderson lorsque ce dernier prend le commandement du Corps canadien. Le général Turner est nommé officier général commandant de la 2e division canadienne. Deux des commandants de brigade et le brigadier-général de l'Artillerie royale viennent de la 1re division, et un officier britannique se voit confier le commandement de la 3e brigade. Lorsque la 3e division intègre le Corps canadien en France, son commandant a déjà dirigé une brigade de la 1re division. Le seul officier à commander la 4e division, le major-général David Watson, est un vétéran de la 1re division qui a déjà eu sous ses ordres une brigade de la 2e division.

Au sein du Corps canadien lui-même, les postes d'officier général commandant finissent par être confiés à des Canadiens : il s'agit notamment de l'officier général commandant de l'Artillerie royale, ingénieur en chef, l'officier général commandant du Corps canadien de mitrailleuses et le commandement de deux formations d'artillerie. Pour ce qui est des deux postes clés d'état-major du Corps canadien, celui de brigadier-général de l'état-major général est occupé par un Britannique pendant toute la période de service du Corps, alors que le poste d'adjudant adjoint et quartier-maître général n'est confié à un Canadien qu'en février 1919, plusieurs mois après la fin de la guerre. Notre étude ne s'intéressera donc pas à ce dernier[76], pas plus qu'au major-général Garnet Hughes, qui commandera la 5e division en Angleterre, mais ne la conduira pas au combat. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le major-général Sam Steele connaît un sort semblable à la tête de la 2e division. Essentiellement, ce sont donc des Canadiens qui commandent les quatre divisions canadiennes pendant la majeure partie de l'existence opérationnelle de ces dernières[77] et ils sont les seuls à occuper la tête des cinq formations d'artillerie divisionnaire.

Les officiers de la force non permanente occupent les deux postes les plus élevés outre-mer. Arthur Currie passe successivement du commandement de brigade au commandement du Corps canadien, tandis que Richard Turner prend la tête d'une brigade et d'une division et est nommé, en décembre 1916, officier général commandant des troupes canadiennes dans les îles Britanniques.

Dieu merci pour les canons

Les commandants de l'artillerie canadienne ayant participé à la Grande Guerre forment un groupe assez curieux. Contrairement aux commandants de division ou de brigade d'infanterie, ces hommes sont issus du Corps canadien. À la tête de l'artillerie divisionnaire, ils occupent de plein droit de véritables fonctions de commandant et assument des responsabilités en matière de commandement, d'état-major et de conseil. Ils soutiennent la formation à laquelle ils sont rattachés tout en ayant leur propre chaîne de commandement. Les commandants d'artillerie au niveau de la division ou du corps fournissent des conseils au commandant et assurent l'administration et l'instruction technique de leurs propres unités[78]. À l'instar des commandants divisionnaires, la plupart sont des officiers supérieurs au début de la guerre, ont peu d'instruction d'état-major et ont acquis leur expérience au combat comme commandants de batterie ou de brigade. Comme dans le cas de leurs homologues des autres formations, les nominations aux postes d'état-major sont rares et se limitent généralement au quartier général de l'artillerie, le gros des ressources étant affecté aux opérations.



Musée canadien de la guerre, 19710261-0085, tableau du lieutenant Alfred Bastien

Canadians Passing in Front of the Arc de Triomphe, Paris, pendant le grand défilé de la victoire.

Les ingénieurs, les mitrailleuses et les chevaux

L'ingénieur en chef du Corps canadien dirige une organisation vaste et importante. Le brigadier-général C. J. Armstrong occupe des fonctions comparables au sein de la 1re division canadienne avant de joindre les rangs du Corps. Ayant terminé ses études au Collège militaire royal en 1893, il intègre le 2e bataillon (service spécial) du Royal Canadian Regiment et l'état-major des Imperial Military Railways. Armstrong joint la milice non permanente, se concentre sur sa carrière d'ingénieur civil et obtient le grade de capitaine dans le 5e régiment (Royal Highlanders du Canada) en 1914.

Un officier général canadien assume les fonctions d'officier général commandant du Corps de mitrailleuses au quartier général. Il s'agit d'un ancien officier de l'armée française, le brigadier-général Raymond Brutinel, qui a immigré au Canada en 1905. En 1914, il vit à Montréal et retient l'attention du gouvernement canadien lorsqu'il tente d'acheter des mitrailleuses aux États-Unis pour le compte de l'armée française. Ses idées intriguent le gouvernement canadien; il est rapidement nommé lieutenant-colonel et est chargé de la formation d'une unité de mitrailleuses motorisées[79]. Brutinel fait preuve d'un sens de l'innovation qui suscite beaucoup l'intérêt des armées alliées.

Le brigadier-général R. W. Paterson est le seul Canadien à avoir pris les rênes de la brigade de cavalerie canadienne. Il commande un régiment de cavalerie, le Fort Garry Horse, de 1914 à mai 1918, sauf pendant quelques mois au début de 1918. Il quitte ses fonctions lorsqu'on lui confie un nouveau poste de commandement.

Conclusion

Compte tenu de la situation qui a cours en 1914, on aurait tendance à croire que les commandants canadiens durant la Première Guerre mondiale auraient été plus compétents s'ils avaient reçu une formation de campagne plus complète, s'ils avaient acquis plus d'expérience en commandement ou s'ils avaient tous mené à terme leur instruction d'état-major avant 1914. Une formation plus poussée en temps de paix aurait-elle permis d'éviter certaines conséquences fâcheuses, comme celles de la bataille de Saint-Éloi, et de limiter par conséquent les pertes subies? Si tel est le cas, que penser alors des commandants canadiens de la Seconde Guerre mondiale qui, bien qu'ils aient bénéficié d'une bonne instruction et plus encore, n'ont pas clairement supplanté leurs aînés. Aucune analyse comparative n'a encore réussi à trancher la question.

Les commandants de formation ayant pris part à la Grande Guerre étaient issus d'un milieu peu propice au perfectionnement professionnel, et le déclenchement des hostilités leur a donné peu de temps pour se préparer et, *a fortiori*, pour entraîner leurs troupes. Malgré ces limites, la plupart d'entre eux avaient les qualités personnelles requises pour exceller. Julian Byng et son brillant protégé, Arthur Currie, ont fait preuve d'un grand esprit novateur et ont su créer un climat favorable à l'échange d'idées à tous les échelons. Contrairement à leurs successeurs de la Seconde Guerre mondiale, ils n'ont pas eu des années de préparation au combat. Contrairement aux leaders de la Seconde Guerre mondiale, les commandants de la Grande Guerre avaient des grades supérieurs au début de la guerre et n'ont pas fait l'objet de mutations délibérées entre les postes de front et les postes d'état-major. À bien des égards, les « généraux combattants » de la Grande Guerre se sont révélés supérieurs pour ce qui est du commandement des troupes au combat.

Malgré les méthodes de sélection désordonnées de Sam Hughes, l'ingérence du premier ministre et, parfois, des ministres d'outre-mer, l'ancienneté, le népotisme et le favoritisme ont, en définitive, cédé la place à la compétence. Certes, les nominations n'ont pas toutes été judicieuses, mais bon nombre d'entre elles l'ont été. Et la détermination résolue de plusieurs officiers supérieurs qui voulaient assurer le maintien de cette compétence a fini par porter ses fruits auprès des représentants du gouvernement outre-mer.

En ce qui concerne les officiers qui ont occupé des postes de commandement d'artillerie au niveau du corps, des divisions, des brigades ou des formations, l'expérience du combat s'est révélée un facteur déterminant. Comparativement à leurs camarades issus de la force permanente, un plus grand nombre d'officiers de la force non permanente ont acquis leur expérience au sein d'un bataillon ou d'une brigade d'artillerie. Les rotations au front n'étaient interrompues que par des cours ou des congés, et peu de ces officiers ont occupé des postes d'état-major. Faut-il en conclure qu'une formation, une expérience et des exercices pertinents sont inutiles? Certainement pas. Il importe pour les militaires de comprendre que le système d'instruction doit être stimulant, rigoureux et efficace. Il s'agit là d'une leçon d'autant plus importante qu'aucune simulation, instruction ou expérience en temps de paix ne peut reproduire les conditions dans lesquelles ces officiers ont appris leur métier, c'est-à-dire les opérations de campagne.

La Première Guerre mondiale nous a révélé qu'une force de campagne efficace doit s'appuyer sur un élément de commandement national adéquatement constitué, où les intérêts nationaux sont représentés, particulièrement dans le cadre d'opérations coalisées, multinationales ou interalliées. Le Canada a poursuivi, avec une détermination variable, chacune des nominations à des postes de commandement durant la Grande Guerre et fera de même pendant la Seconde Guerre mondiale. La nomination d'un représentant national chargé de protéger les intérêts nationaux du Canada s'est rapidement imposée en 1939, comme ce fut le cas durant la guerre de Corée et dans le cadre de toutes les tâches opérationnelles entreprises depuis.

Aucun des officiers généraux dont il a été question dans le présent article n'a laissé un héritage marquant en matière de doctrine et aucun n'a mis en valeur un modèle typiquement « canadien » de conduite de la guerre. Ces officiers ont plutôt adopté les pratiques existantes et les ont perfectionnées. Grâce à leur sens de l'innovation et à leur détermination indéfectible, ils ont renouvelé les opérations pour accroître l'efficacité de leur formation en temps de guerre, pour mieux accomplir leur mission et, parallèlement, pour réduire le plus possible les pertes et les souffrances. C'est précisément à cela que devrait tendre tout véritable leader.

RMC

NOTES

1. Jusqu'à 1940, le terme correct pour désigner la force terrestre canadienne est *milice*. Celle-ci est composée de la milice active permanente, ou force régulière, et de la force non permanente, c'est-à-dire la force de réserve. Le 19 novembre 1940, elle devient l'armée canadienne, composée d'une force régulière et d'une force de réserve.
2. Bill Rawling, *Surviving Trench Warfare: Technology and the Canadian Corps, 1914-1918*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 240.
3. En 1918, le Corps canadien compte 768 pelotons d'infanterie. (David Love, *A Call to Arms: The Organization and Administration of Canada's Military in World War One*, Winnipeg, Bunker to Bunker Books, 1999, p. 12)
4. On note souvent que, vu sa silhouette en forme de poire, Currie arborait une allure maladroite et qu'il ne « faisait pas bonne figure à cheval », mais ses compétences faisaient l'unanimité.
5. Ordre de la milice n° 47, le 28 mars 1899.
6. *King's Orders and Regulations for the Canadian Militia*, 1904, paragr. 809, p. 129.
7. Richard Arthur Preston, *Canada's RMC: A History of the Royal Military College*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 116, p. 167 et p. 209.
8. *King's Orders and Regulations for the Canadian Militia*, 1917, p. 127 et p. 140.
9. Conseil de la milice, *Report of the Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia during the Season of 1909*, p. 2.
10. Stephen Harris, *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, p. 59. Harris mentionne uniquement Eaton comme membre du Royal Canadian Regiment. Eaton a servi au sein de cette unité de juillet 1896 à novembre 1897. (Dominion of Canada, *Quarterly Militia List*, Ottawa, Imprimeur du roi, mars 1914, p. 66)
11. *Ibid.*, p. 79.
12. Ordre de la milice n° 71, le 26 mars 1907.
13. Dominion of Canada, *op. cit.*, p. 42.
14. John A. MacDonald, *In Search of Veritable: Training the Canadian Army Staff Officer, 1899 to 1945*, Kingston, Collège militaire royal du Canada, 1992, p. 68.
15. Pour faciliter les choses, deux officiers s'occupent de donner des cours au Collège militaire royal. (Conseil de la milice, *Report of the Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia during the Season of 1910*, p. 9)
16. Ordre de la milice n° 347, le 11 décembre 1909, p. 1-2.
17. Ordres de la milice n°s 259 et 260, le 18 septembre 1909. Voir aussi Conseil de la milice, *Report of the Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia during the Season of 1910*, p. 9.
18. Harris, *op. cit.*, p. 79-80.
19. Conseil de la milice, *Annual Report of the Militia Council of the Dominion of Canada for the Year Ending December 31, 1906*, p. 2.
20. Ministère de la Milice et de la Défense, *Report of the Department of Militia and Defence, Year Ending 30 June 1894*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1895, p. 1.
21. Ministère de la Milice et de la Défense, *Report of the Department of Militia and Defence, Year Ending 31 March 1910*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1911, p. 14.
22. R. C. Fetherstonhaugh, *The Royal Canadian Regiment, 1883-1933*, volume 1, Montréal, Gazette Print, 1936, p. 63.
23. Ordre de la milice n° 118, le 24 juin 1899, p. 2-3.
24. Ordre de la milice n° 149, le 2 août 1899; Ordre de la milice n° 167, le 23 août 1899.
25. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les forces impériales attribuaient le rouge aux forces alliées et le bleu à l'ennemi.
26. Ordre de la milice n° 167, le 23 août 1899, p. 1-2. Il convient de noter que cet ordre de la milice est essentiellement l'équivalent d'un rapport post-exercice moderne.
27. Fetherstonhaugh, *op. cit.*, p. 57-60.
28. À l'époque, les batteries d'artillerie étaient formées en brigades et non en régiments.
29. Conseil de la milice, *Report of the Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia during the Season of 1907*, p. 11-12.
30. Conseil de la milice, *Interim Report of the Militia Council for the Dominion of Canada for the Fiscal Year Ending 31 March 1908*, paragr. 18, p. 68.
31. Conseil de la milice, *Interim Report of the Militia Council for the Dominion of Canada on the Training of the Militia during the Season of 1908*, paragr. 16, p. 2.
32. En 1906, 20 brigades d'infanterie et 2 brigades de cavalerie sont créées. En 1911, leur nombre passe à 23 brigades pour l'infanterie et à 7 pour la cavalerie.
33. Ordonnance générale n° 59, le 12 avril 1911.
34. Ces renseignements sont tirés des listes trimestrielles de la milice de 1906, 1910 et 1911.
35. Sur le plan de la doctrine, les brigades d'infanterie devaient comporter quatre régiments, mais, dans certaines régions, le nombre insuffisant d'unités ne le permettait pas.
36. À l'époque, les batteries étaient formées en brigades et correspondaient au régiment moderne.
37. Dominion of Canada, *op. cit.*, p. 14.
38. Ordonnance générale n° 59, *op. cit.*, p. 6.
39. Ministère de la Milice et de la Défense (1911), *op. cit.*, p. 14.
40. John R. Grodzinski, *The Brass: A Biographical Study of Canadian Army General Officers, 1905-1966*, manuscrit non publié, p. 14.
41. Il s'agit de Donald Alexander Macdonald (infanterie), William Henry Cotton (Aviation royale du Canada), Charles William Drury (Aviation royale du Canada) et Lawrence Buchan (Royal Canadian Regiment).
42. Il s'agit de François-Louis Lessard, des Royal Canadian Dragoons.
43. Harris, *op. cit.*, p. 100.
44. On a accordé 13 promotions en 1910, 14 en 1911, 26 en 1912, 48 en 1913 et 23 jusqu'en août 1914. (MacDonald, *op. cit.*, p. 73)
45. Dominion of Canada, *Quarterly Militia List*, Ottawa, Imprimeur du roi, septembre 1914, p. 42.
46. G. W. L. Nicholson, *Le Corps expéditionnaire canadien 1914-1919 : Histoire officielle de la participation de l'Armée canadienne à la Première Guerre mondiale*, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1963, p. 494 et appendice C.
47. La brigade montée canadienne se déplace en France le mois de mars suivant et prend le nom de « brigade de cavalerie canadienne » le 23 juillet 1915. Elle est dirigée, pendant presque toute son existence, par un officier britannique, le brigadier J. E. B. Seely.
48. William Shakespeare, *Henry V*, acte 4, scène 3.
49. L'histoire de la famille Critchley, pendant la Première Guerre mondiale, ne manque pas d'intérêt. Le brigadier-général Alfred Cecil Critchley s'engage dans l'armée comme guide de troupe au sein du Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians). Son demi-frère, Jack, joint les rangs du Lord Strathcona's Horse en 1911, son père s'enrôle dans le même régiment en 1914 et un autre de ses frères sert dans le 10e bataillon. Alfred Critchley occupe divers postes aux quartiers généraux de brigade et de division avant d'être nommé commandant de l'École du Corps canadien. Il travaille également à l'école d'instruction canadienne en Angleterre et comme OSG 2 (instruction) au quartier général du Corps canadien. En mars 1918, il est détaché au Royal Flying Corps (qui est devenu la Royal Air Force le 1er avril 1918), est promu au grade de brigadier-général et se voit confier la responsabilité de l'instruction de tous les aspirants officiers. Jack Critchley prend temporairement le commandement du Lord Strathcona's Horse en 1917 et il meurt des suites des blessures subies le 31 mars 1917. Pour un compte rendu intéressant, voir A. C. Critchley, Critch! The Memoirs of Brigadier General A.C. *Critchley, Londres, Hutchinson of London, 1961. L'information a aussi été tirée des états de service de A. C. Critchley* et de J. A. Critchley, avec la permission des Archives nationales du Canada.
50. Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 286.
51. Harris, *op. cit.*, p. 123.
52. En principe, ce groupe devrait compter 21 membres au total. Les raisons de l'exclusion de l'un d'entre eux seront données plus tard.
53. Harris, *op. cit.*, p. 98-99; Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 14-15; Ronald G. Haycock, *Sam Hughes: The Public Career of a Controversial Canadian, 1885-1916*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1988, p. 178-179.
54. Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 28.
55. Depuis 1912, on prévoit aménager un camp à Valcartier, mais les travaux de construction n'étaient toujours pas amorcés en 1914. (Haycock, *op. cit.*, p. 181-182)
56. Cette citation est tirée de A. W. Currie, p. 184.
57. G. W. L. Nicholson, *The Gunners of Canada: The History of the Royal Regiment of Canadian Artillery, Volume I: 1534-1967*, Beauceville, Imprimerie L'Éclaireur, 1967, p. 195-198.
58. Desmond Morton, *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 38.
59. Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 105.
60. *Ibid.*, p. 106.
61. Mercer est tué au combat en juin 1916. Il sera remplacé par L. J. Lipsett, un officier britannique qui sert au Canada en 1914 et prend le commandement du 8e bataillon, puis de la 2e brigade. Il reste à la tête de la 3e division jusqu'en septembre 1918, lorsque Currie le remplace par un officier canadien. Lipsett se voit confier les commandes d'une division britannique et meurt au combat peu après.
62. Harris, *op. cit.*, p. 117.
63. *Ibid.*, p. 118.
64. *Ibid.*
65. A. M. J. Hyatt, *General Sir Arthur Currie: A Military Biography*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 61.
66. Morton, *op. cit.*, p. 46; Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 203-204.
67. Harris, *op. cit.*, p. 136.
68. Morton, *op. cit.*, p. 124.
69. *Ibid.*
70. Harris, *op. cit.*, p. 125-126.
71. *Ibid.*, p. 125.
72. Morton, *op. cit.*, p. 124.
73. *Ibid.*, p. 119.
74. Nicholson (1963), *op. cit.*, p. 257. Apparemment, le communiqué britannique annonçait que le major-général Currie devait prendre temporairement le commandement du Corps.
75. Le rang d'officier général d'état-major premier grade correspond aujourd'hui à celui de G3 divisionnaire, auquel s'ajoutent certains pouvoirs du chef d'état-major. Le rang d'adjudant adjoint et quartier-maître général s'apparente à celui de chef d'état-major adjoint (Administration).
76. Cependant, le brigadier-général E. de B. Panet fait une carrière intéressante en temps de guerre. Il occupe notamment le poste de OSG 1 et celui d'adjudant adjoint et quartier-maître général au sein de la 4e division canadienne. Il appartient à la distinguée famille Panet.
77. La 1re division canadienne est commandée par un officier britannique jusqu'en septembre 1915, tandis que la 3e division est dirigée par le major-général L. J. Lipsett, détaché de l'armée britannique de juin 1916 à septembre 1918.
78. Love, *op. cit.*, p. 154-157.
79. Love, *op. cit.*, p. 143-144.

OPINIONS

AFGHANISTAN : DES ATTENTES RÉALISTES

par Louis A. Delvoie

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a décidé d'investir ses ressources et son prestige dans un effort multidimensionnel visant à secourir l'Afghanistan de son naufrage en tant que nation. Le Canada, un allié de l'OTAN, a voulu démontrer, par son intervention en Afghanistan, sa démarche de reconstruction et de redressement des États déchus, attelant à cette tâche les outils de la défense, de la diplomatie et du développement. L'objectif principal est de faire de l'Afghanistan un État sûr, stable et démocratique, où règnent notamment la primauté du droit, l'égalité des sexes et des perspectives raisonnables de développement socioéconomique. On souhaite qu'une fois cet objectif atteint l'Afghanistan ne sera plus jamais un refuge pour les terroristes internationaux et cessera d'être le premier exportateur d'opium et d'héroïne. On espère également mettre un terme aux souffrances que subit depuis longtemps le peuple afghan afin que celui-ci connaisse un avenir quelque peu meilleur.

En énonçant ces objectifs et intentions, la plupart des gouvernements occidentaux associés à l'entreprise soulignent le fait que la poursuite de telles visées posera d'énormes problèmes et nécessitera un engagement à très long terme, tant en effectifs qu'en ressources. Ce qui semble moins évident, toutefois, c'est de savoir si ces gouvernements ont vraiment étudié et saisi toute l'ampleur des défis que représente une telle entreprise. En effet, une approche plus terre à terre les aurait peut-être amenés à formuler leurs objectifs en termes relativement plus modestes et réalistes. Un bref survol des points saillants qui caractérisent l'histoire, la géographie, la démographie et la société afghanes pourrait servir à illustrer ce propos.

Bien que l'Afghanistan ait émergé sous la forme d'une entité géographique vaguement définie il y a près de 200 ans, ce pays n'a jamais été un État-nation « normal », selon la définition en usage en Occident. Il est plutôt né d'une sorte de collage réunissant quatre principaux groupes ethniques et une dizaine d'autres de moindre importance, la plupart étant eux-mêmes constitués de tribus bien distinctes. Aucun de ces groupes ethniques n'était en position évidente de majorité au sein de la population dans son ensemble. Le groupe le plus important, les Pachtouns, est parvenu à établir une certaine domination pendant de nombreuses décennies et à prendre le contrôle du gouvernement central; sa domination était toutefois négociée et non pas imposée par l'autorité de l'État. Les dirigeants pachtouns se maintenaient en poste en parvenant à réguler leurs jeux de pouvoirs internes et en ne surestimant jamais l'étendue du contrôle immédiat qu'ils pouvaient exercer sur les tribus.

À ces divisions d'ordre démographique s'ajoute la topographie particulière de l'Afghanistan. Découpé par un enchevêtrement de montagnes et de vallées, de déserts et de cours d'eau, le pays abrite de multiples groupes de population qui n'ont, pour la plupart, que très peu de contacts les uns avec les autres. Cette réalité a non seulement entravé le développement d'un quelconque sentiment d'identité nationale ou de citoyenneté commune, mais elle a fait en sorte qu'une bonne partie de la population était pratiquement inaccessible aux représentants du gouvernement central. Dans les faits, pour de nombreux Afghans, la seule autorité qui se distingue et qu'ils reconnaissent comme telle est celle du chef tribal ou régional. C'est pourquoi on a longtemps cru que les ordres émanant du gouvernement central ne se rendaient pas au-delà de 50 milles (80 kilomètres) de la capitale. En mots d'aujourd'hui, cela pourrait signifier que le président Hamid Karzaï est, en quelque sorte, le maire de Kaboul.

Les effets de ces divisions entre groupes ethniques sont en outre exacerbés par certaines valeurs de la culture tribale qui sont imprégnées un peu partout au pays. Par exemple, le courage physique est prisé plus que toute autre qualité; c'est pourquoi on enseigne aux enfants que la lâcheté est un défaut exécrable. Cette notion est au cœur même du code d'honneur afghan. « Outre le courage, ce code comporte deux volets, la vengeance et l'hospitalité. La nécessité de se venger de toute offense ou insulte fait partie de la vie des Afghans tout au long de leur histoire. Les vendettas sanglantes entre personnes, familles, clans ou tribus sont endémiques. L'Afghan ne présentera jamais l'autre joue[1]. » Cet aspect de la culture afghane prend tout son sens quand on l'associe à une autre caractéristique de l'Afghanistan : l'omniprésence des armes et de leur usage. « Un homme afghan est rarement désarmé, même en temps de paix. Son fusil est un vêtement, voire une partie de son corps, sans lequel il ne se sent pas à l'aise[2]. » Bref, l'Afghanistan est à bien des égards une société guerrière ou, plus exactement, un amalgame de sociétés guerrières.

En ce qui a trait à son développement socioéconomique, l'Afghanistan est depuis longtemps considéré comme un pays incontestablement « arriéré ». Dans le *Rapport mondial sur le développement humain, 1996*, l'Organisation des Nations Unies classait l'Afghanistan au 169e rang des 174 pays, selon l'indice de développement humain. Ce classement était fondé sur les statistiques suivantes : une espérance de vie moyenne de 43,7 ans, un taux d'alphabétisation des adultes de 29,8 p. 100 et un produit intérieur brut établi à seulement 800 dollars par habitant, même en tenant compte de la parité du pouvoir d'achat[3]. Ces chiffres sont accablants, et il se pourrait très bien que la

situation se soit détériorée depuis, mais les Nations Unies sont incapables d'inclure l'Afghanistan dans leur étude depuis dix ans, faute de statistiques fiables. Ce bilan en dit long sur la situation qui règne là-bas.

Les failles intrinsèques de l'Afghanistan en tant que nation se sont par ailleurs aggravées en raison des événements du dernier quart de siècle, à commencer par l'invasion soviétique de décembre 1979. Non seulement le pays était-il divisé entre les partisans et les opposants du gouvernement mis en place par les Soviétiques à Kaboul, mais l'insurrection contre ce régime et la guerre qui a suivi ont entraîné de lourdes pertes, tant au sein de la population qu'au point de vue de l'infrastructure. On évalue à plus de 700 000 le nombre d'Afghans tués, et cinq millions de personnes, soit un tiers de la population du pays, ont dû s'exiler, surtout au Pakistan et en Iran, pour y vivre comme réfugiés. La population a connu un autre démembrement après que des centaines de milliers d'Afghans ont fui les campagnes pour se prévaloir de la sécurité relative des villes. Déjà, en 1983, on estimait que 50 p. 100 des écoles du pays, 60 p. 100 de ses hôpitaux et 70 p. 100 de ses coopératives agricoles avaient été détruits[4].

Les sociétés même les plus fortes et les plus évoluées auraient été dépassées par la tâche gigantesque de reconstruction qui s'imposait après le retrait des Soviétiques, en 1989. Les Afghans n'ont pas eu le temps d'entreprendre un tel effort, le pays ayant été immédiatement plongé dans une intense et amère guerre civile. Pendant cette guerre, qui a duré sept ans, la destruction s'est poursuivie au même rythme. Il y a ensuite eu les cinq ans de pouvoir du gouvernement taliban, qui s'est avéré non seulement dogmatique et fauteur de discorde, mais aussi capricieux et inefficace. Enfin, pour couronner le tout, l'aviation américaine a pilonné le pays de bombardements aériens à la fin de 2001, et ce qu'on appelait l'Alliance du Nord a mené une vaste campagne terrestre. L'effet cumulatif de toutes ces calamités a été la création de ce désastre qu'on nomme l'Afghanistan.

Si les réalités internes du pays n'inspirent qu'un espoir modeste pour l'avenir de l'Afghanistan, la dimension régionale de sa démographie et de sa géographie politique ne fait que renforcer cette impression. Quatre des pays voisins de l'Afghanistan sont étroitement liés, sur le plan ethnique ou religieux, aux quatre principaux groupes ethniques du pays, et ces États s'intéressent constamment à sa politique et à ses lignes de conduite. Ils n'ont pas hésité à s'immiscer, parfois de manière assez flagrante, dans les affaires intérieures de l'Afghanistan quand ils sentaient que leurs intérêts ou ceux de leurs alliés afghans étaient menacés. Il y a une dizaine d'années, un universitaire américain spécialisé dans les affaires afghanes écrivait :

> « La région entourant l'Afghanistan vit elle-même une période tourmentée de révolution et de constitution d'États. L'Iran, le Pakistan, l'Ouzbékistan [et] le Tadjikistan sont tous, à des degrés divers, des États instables qui se surveillent prudemment les uns les autres. Les dilemmes de sécurité qui s'ensuivent rendent extrêmement difficile l'établissement d'une arène politique interne bien délimitée, et à plus forte raison l'établissement d'une arène stable[5]. »

Bien peu de choses sont survenues, au cours des dix dernières années, pour nous amener à revoir ce jugement.

Considérant tout ce que nous venons d'évoquer brièvement, il semble prudent de se poser la question suivante : peut-on raisonnablement s'attendre à ce que l'Afghanistan parvienne à se hisser au rang de pays démocratique moderne, prospère et tolérant en quelques années seulement, voire en quelques décennies? Après tout, l'Angleterre a mis 700 ans à parvenir à maturité depuis la *Magna Carta*, produit d'une première semence au début du XIII[e] siècle, jusqu'à l'obtention du droit de vote pour tous les adultes, au début du XX[e] siècle. Bien que les connaissances et les techniques modernes puissent assurément favoriser une évolution politique plus rapide, maintenant et à l'avenir, elles ne peuvent surmonter en relativement peu de temps tous les obstacles profondément enracinés. Le fait que la notion de miracle ait plus d'emprise en théologie qu'en manipulation des structures sociales n'est pas fortuit.

Cela signifie-t-il que l'on doive abandonner tout espoir de réchapper l'Afghanistan du chaos qui en a fait un État déchu? Pas du tout. Ce que cela indique toutefois, c'est qu'il est peut-être temps de renoncer à nos rêves idéalistes pour l'avenir du pays et de reconsidérer son passé, acceptable malgré toutes ses imperfections, pour trouver des pistes de solution. Cela supposerait notamment le rétablissement d'un gouvernement central fonctionnel, mais pas particulièrement puissant, qui aurait à faire des compromis avec les chefs régionaux tout en admettant l'autorité de ces derniers en matière d'affaires locales (c'est-à-dire une version afghane des conférences fédérales-provinciales). À l'échelle locale, on risque fort de maintenir les actuels systèmes d'administration et de justice, qui sont davantage fondés sur les coutumes tribales et la charia que sur les idéaux occidentaux incarnés dans la constitution nationale, mais qui pourraient offrir la perspective d'une libéralisation au fil des ans. Cependant, en raison des droits acquis d'un si grand nombre de chefs régionaux, il nous faudrait, sans doute, abandonner tout espoir d'éradication de la production d'opium et d'héroïne, sans toutefois exclure le recours à de sérieux efforts de substitution de cultures à plus long terme.

Dans une perspective plus positive, la restauration d'un système de gouvernement afghan plus traditionnel à certains égards, mais bénéficiant d'améliorations modernes, suffirait peut-être à assurer un niveau appréciable de stabilité et de sécurité. Un retour, en quelque sorte, à l'Afghanistan des années 1950 et 1960. Cela permettrait d'instaurer un vaste

programme de développement socioéconomique prévoyant la reconstruction des infrastructures détruites au cours des 25 dernières années (écoles, hôpitaux, routes, systèmes d'irrigation, etc.). Cette stabilité et cette sécurité accrues seraient non seulement inestimables aux yeux du peuple afghan, mais elles rendraient d'autant plus improbable le retour du pays à son statut de refuge pour les terroristes internationaux de la trempe d'Al-Qaïda.

La réalisation de ces objectifs, même s'ils sont plus modestes, nécessitera des efforts conséquents et soutenus de la part des pays occidentaux pendant plusieurs années : un effort militaire pour combattre et écraser l'insurrection des talibans et un effort financier et technique pour promouvoir la reconstruction et le développement. Les gouvernements de l'Occident seront appelés à y consacrer des ressources considérables et à faire preuve d'une très grande volonté politique pour assurer une issue positive à l'Afghanistan. Dans le cadre de ce processus, la formulation et la promulgation d'objectifs plus réalistes présenteraient deux avantages importants. D'une part, cela aiderait l'OTAN et ses États membres à mettre au point des stratégies de retrait sérieuses. D'autre part, les gouvernements occidentaux seraient ainsi moins exposés à la critique et aux accusations d'échec le jour où ils devront se retirer de l'Afghanistan après y avoir accompli quelque chose de moins qu'un idéal inaccessible.

Louis Delvoie, *diplomate canadien à la retraite, est attaché supérieur de recherche au Centre d'études sur les relations internationales de l'université Queen's à Kingston, en Ontario. Il a été haut-commissaire du Canada au Pakistan de 1991 à 1994 et avait alors la responsabilité diplomatique de l'Afghanistan.*

NOTES

1. Mohammad Yousaf et Mark Adkin, *The Bear Trap: Afghanistan's Untold Story*, Londres, Leo Cooper, 1992, p. 34.
2. *Ibid.*, p. 35.
3. Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain, 1996*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 137 (en anglais seulement).
4. Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont tirés d'une excellente étude de l'occupation soviétique en Afghanistan réalisée par un éminent politicologue canadien. Voir Jacques Lévesque, *L'URSS en Afghanistan : De l'invasion au retrait*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1990, p. 186 et p. 259-260.
5. Barnett Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State*, New Haven, Yale University Press, 1995, p. 145.

MDN, photo AT2006-P008 0044 du sergent Lou Penney, Services d'imagerie du Groupe opérationnel Afghanistan, Opération Anthena

Les véhicules blindés légers offrent aux soldats canadiens un moyen de transport relativement sécuritaire lors des patrouilles en Afghanistan.

« RETOUR AU FUTUR » : SOMMES-NOUS À LA VEILLE DU RENOUVEAU DE LA RÉSERVE AÉRIENNE?

par Allan English

C'est avec grand plaisir que j'ai assisté, en décembre 2005, à la conférence sur les réserves, intitulée *Special Commission on the Restructuring of the Reserves: Ten Years Later*, qui avait lieu à Calgary. Je m'y suis instruit énormément. Cependant, je me souviens que, en recevant mon invitation à participer à la conférence, j'avais été quelque peu surpris du thème, car la majorité des travaux qui devaient y être présentés semblaient envisager la réserve en tant que force terrestre. Cette orientation était évidente à plusieurs égards : par exemple, le titre qui apparaissait en cliquant sur l'hyperlien de l'événement, *Homeland Defence and Land Reserves*, ainsi que le débat d'experts prévu au programme, qui s'intitulait *Air and Navy Reserve: Supporting or Equal?*. En tant qu'ancien officier d'aviation et fils d'un membre de l'Aviation royale du Canada (force auxiliaire), j'avais l'impression que la force aérienne était reléguée au second plan. Mais après y avoir réfléchi, j'en ai conclu que la force aérienne méritait probablement cette mise à l'écart.

En 1968, après l'unification, l'Aviation royale du Canada a été le seul des trois services à perdre tous ses établissements d'instruction professionnelle militaire. Et de toutes ses pertes, la plus importante a été la disparition de son collège d'état-major, sur lequel comptait l'ensemble du service pour tout ce qui concernait les doctrines et les concepts relatifs à l'exploitation des ressources militaires aériennes du Canada. Ce déficit devait avoir des conséquences particulièrement néfastes sur l'élaboration de la doctrine aérienne du Canada qui, dans les années 1970, n'était rien de plus qu'un assemblage disparate et peu cohérent d'expressions des divers secteurs de la guerre aérienne[1]. On ressent aujourd'hui encore les effets de cette perte, comme en témoigne une note attachée au programme d'études de septembre 2005 du Collège des Forces canadiennes, selon laquelle : « À compter de cette année, le chef d'état-major de la Force aérienne cessera la publication de *Out of the Sun* [un bulletin qui porte sur la doctrine de la force aérienne] en raison de son caractère restrictif et inadéquat. Le nouveau Centre de guerre aérienne doit produire une doctrine d'ici à quelques années. Entre-temps, au lieu d'une doctrine sanctionnée au Canada, le Collège des Forces canadiennes s'inspirera d'une doctrine aérienne interarmées de l'aviation américaine et du département de la Défense des États-Unis[2]. » Que peuvent bien en penser le chef d'état-major de la Défense et les officiers supérieurs des forces armées responsables du dossier de la transformation? À leur sens, une doctrine est essentielle à la culture et à une grande partie des activités, et ils se trouvent maintenant aux prises avec une organisation telle que la force aérienne, dénuée de toute doctrine allant au-delà des questions tactiques.

Grâce au bulletin *Vecteurs stratégiques*[3], en circulation depuis 2004, et à l'inauguration du Centre de guerre aérienne, cet état de fait touche certainement à sa fin, mais il faut néanmoins reconnaître que, sans doctrine sur laquelle s'orienter depuis 37 ans, les forces aériennes du Canada, y compris la réserve aérienne, se retrouvent en quelque sorte à la dérive, si l'on me permet cette métaphore incongrue. D'un côté, donc, la situation n'est pas brillante. Mais d'un autre côté, l'Aviation canadienne et la réserve aérienne, qui entament un tout nouveau chapitre sur le plan doctrinal, sont parfaitement en mesure d'orienter leurs activités de manière à appuyer la transformation des Forces canadiennes et à l'amplifier.

J'aimerais avancer ici une idée qui s'harmonise avec cette orientation et qui repose sur les principes en vigueur à l'époque glorieuse de la réserve aérienne des années 1950. La réserve aérienne pourrait obtenir de nouvelles capacités si mon idée, venant enrichir l'excellent travail que les membres ont déjà accompli à cet égard, se concrétisait. À l'apogée de cette « époque glorieuse », l'Aviation royale du Canada (force auxiliaire)[4] comptait un effectif de près de 6 000 hommes et un ordre de bataille de quelque 13 escadrons de chasseurs ou de chasseurs-bombardiers, 14 escadrons de contrôle aérien et d'alerte, 16 unités de secours médical, 9 quartiers généraux et d'autres unités[5]. À cette époque, soit au début de la guerre froide, la force auxiliaire remplissait des rôles complémentaires à ceux de la force régulière, contrairement aux rôles de renfort que la réserve aérienne actuelle joue, qui viennent enrichir les fonctions de la force aérienne. En effet, la force auxiliaire était responsable d'assurer, en grande partie, la défense aérienne du Canada à l'aide d'escadrons de chasseurs et de radars mobiles, alors que la force régulière devait se contenter de remplir essentiellement les mêmes fonctions qu'elle exerçait pendant la période d'avant-guerre, soit la photographie aérienne, le transport et l'instruction.

Les facteurs qui contribuaient principalement à la réussite de la force auxiliaire pendant ses plus belles années étaient :

- la prise en conscience du fait que, pour assembler une telle force dans les plus brefs délais, la force aérienne devait définir ses besoins en fonction des compétences et de la disponibilité des membres de la population civile;
- la prise en conscience du fait qu'une vision et un plan étaient nécessaires pour guider la création de cette force;
- la volonté de mettre un tel plan en vigueur.

Or, je crois que des facteurs comparables sont réunis aujourd'hui au sein de la réserve aérienne, quoique dans un contexte différent. Pour commencer, nous savons que *toute* profession, notamment le métier des armes, doit nécessairement compter parmi ses éléments des prétendus « travailleurs du savoir ». Par exemple, on peut lire dans un article sur la gestion du savoir, publié récemment dans *Bravo Defence* que :

> « La mise sur pied d'une opération basée sur les effets repose sur une connaissance approfondie et systématique de l'ensemble des moyens de l'adversaire, des forces amies et des intérêts neutres. Cette connaissance doit couvrir tous les systèmes de la région (politique, militaire, économique, social, informatique) ainsi que son infrastructure[6]. »

Acquérir cette connaissance et la gérer nécessite l'emploi d'un éventail considérable de talents. Toutefois, les Forces canadiennes éprouvent déjà des difficultés à recruter de tels spécialistes, à les former et à les maintenir en poste.

On compte cependant au Canada, dans la population civile, un nombre important de « travailleurs du savoir », et la réserve aérienne pourrait tirer parti de leurs capacités, sur une base temporaire. Imaginons que la force aérienne crée des escadrons de création et de gestion du savoir. Répartis sur l'ensemble du territoire, ces escadrons se composeraient principalement de réservistes, encadrés par des membres du personnel de la force régulière. Ils pourraient remplir plusieurs fonctions, notamment celles qui viennent appuyer les opérations basées sur les effets, comme dans l'exemple précédent; ils s'occuperaient de l'analyse des facteurs stratégiques, économiques et politiques, sociaux et culturels ainsi que de l'analyse des risques.

Les membres des escadrons de création et de gestion du savoir se verraient confier des postes semblables à ceux qu'ils occupent dans leur vie civile de sorte qu'ils n'auraient besoin que d'une instruction limitée. Ils pourraient travailler à domicile ou dans tout autre local de leur choix, à condition d'avoir accès au monde virtuel qu'est Internet. Quelques rencontres en personne suffiraient de temps à autre pour assurer la cohésion de l'équipe et pour permettre aux membres de participer à certaines activités sociales. Vu qu'ils fonctionneraient dans un environnement virtuel, ces escadrons n'auraient pas besoin de locaux permanents, évitant donc les dépenses en immobilisations et autres frais généraux. En outre, les membres de ces escadrons n'auraient pas à se plier aux mêmes exigences d'ordre physique que leurs collègues ailleurs dans les Forces canadiennes[7]. Par conséquent, les escadrons de création et de gestion du savoir ne seraient jamais obligés de déployer leurs effectifs sur le terrain, mais pourraient simplement, comme les anciennes milices sédentaires, s'établir dans un lieu géographique déterminé. Néanmoins, en appliquant des méthodes de participation comme « anciens réservistes réadmissibles » ou « nouveaux réservistes admis », ils pourraient apporter leur appui à toute opération expéditionnaire dans un contexte virtuel. Les escadrons de création et de gestion du savoir pourraient ainsi offrir leurs services à diverses organisations des Forces canadiennes. Par exemple, le nouveau groupe stratégique du chef d'état-major de la Défense pourrait bénéficier de leur perspective et de leur analyse en matière de planification stratégique, et le Commandement Canada pourrait tirer parti de leur appui virtuel.

Le type de personne susceptible de joindre les rangs d'un escadron de création et de gestion du savoir serait une personne désireuse d'apporter une contribution pratique aux Forces canadiennes dans le domaine d'expertise correspondant à son emploi civil, moyennant un minimum de dérangement dans son mode de vie. Dans la plupart des cas, la raison principale pour adhérer à la réserve ne serait pas le gain monétaire. Comme l'ont prouvé les diverses études sur le comportement humain au sein des organisations, ce serait plutôt le désir profond de participer à un travail passionnant, au sein d'une équipe hors pair, qui inciterait une telle personne à s'engager. Selon moi, la force aérienne, dont l'évolution a toujours été intimement liée aux progrès de la technologie, offre une culture organisationnelle idéale pour ces professionnels et pour la poursuite de leurs activités[8].

Par ailleurs, et je m'appuie ici sur l'expérience que j'ai tirée du Cours de commandement et d'état-major interarmées (Réserve), j'estime que l'idée est tout à fait viable. Deux aspects appris dans le cadre du cours me portent à croire à la possibilité de créer des escadrons « fondés sur le savoir » : d'une part, le processus et, d'autre part, les qualités individuelles du personnel et des participants. En ce qui concerne le processus, le Cours de commandement et d'état-major interarmées est un cours de dix mois, totalisant quelque 30 heures d'instruction. Il comprend deux programmes *résidentiels*. Le premier dure deux jours et est offert au cours de la première période de formation; il donne aux participants l'occasion de faire connaissance et de créer un esprit d'équipe. Le deuxième, qui se déroule pendant la quatrième période, se résume à deux semaines d'ateliers en groupe. Les deux tiers du travail se font par le truchement d'Internet, au cours de la deuxième et de la troisième période. Malgré les difficultés inhérentes, la méthode d'enseignement à distance donne d'excellents résultats. Par exemple, les participants à l'atelier auquel j'ai moi-même assisté étaient répartis aux quatre coins du globe. Le « directeur » de l'atelier était un colonel de l'armée australienne qui s'est rendu au Timor-Oriental pendant la première moitié du cours, puis est revenu en Australie pour la seconde moitié. L'atelier regroupait des étudiants venus du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. L'équipe personnel-étudiants a très bien fonctionné, même si le groupe ne s'est réuni qu'à la quatrième étape.

En ce qui concerne les qualités et les compétences individuelles, dans l'ensemble, celles des participants au cours étaient excellentes. J'estime que la formation d'escadrons de création et de gestion du savoir serait couronnée de succès parce que les stagiaires possédaient de nombreuses compétences, acquises dans leur vie civile et pendant leur service militaire. Or, beaucoup de personnes dotées de telles qualités et compétences travaillent

actuellement à l'extérieur de la réserve, et je maintiens que les Forces canadiennes auraient tout avantage à tirer le maximum de ce potentiel humain. C'est un projet qui ne manquerait certainement pas de difficultés, mais, comme l'a démontré l'Aviation royale du Canada (force auxiliaire) à l'apogée de sa gloire, un plan bien conçu allié à la détermination des responsables ne manquera pas de vaincre tout obstacle surgissant pendant la réalisation du projet.

Pour conclure, je tiens à affirmer sans équivoque que ce modèle viendrait en complément et non pas en remplacement des rôles actuels de la réserve aérienne. Si ce concept devait être adopté, il pourrait offrir aux Forces canadiennes une source non exploitée de « travailleurs du savoir » hautement qualifiés, qui n'auraient besoin que d'un minimum d'instruction, qui ne requerraient aucune infrastructure importante et qui pourraient apporter une contribution utile à l'Aviation royale du Canada et aux Forces canadiennes de l'avenir.

Allan English, Ph. D., *ancien navigateur aérien, enseigne dans le cadre du programme d'études sur la guerre du Collège militaire royal du Canada.*

NOTES

1. Ken R. Pennie, « The Impact of Unification on the Air Force », sous la direction de William March et Robert Thompson, *The Evolution of Air Power in Canada, Vol. 1*, Winnipeg, Air Command History and Heritage, 1997, p. 108-109.
2. Collège des Forces canadiennes, *A/JC/CPT 404/LE-3, Nature of Air Operations*, programme du Cours supérieur des études militaires, le 27 septembre 2005.
3. Ministère de la Défense nationale, *Vecteurs stratégiques : Vision de la transformation de la Force aérienne*, Ottawa, directeur général du Développement de la force aérienne, 2004, [en ligne]. <http://www.airforce.forces.gc.ca/vision/strategic_f.asp>
4. En février 1946, le conseil des ministres a approuvé l'adoption d'une nouvelle structure pour l'Aviation royale du Canada en temps de paix. Cette nouvelle structure comptait quatre éléments : une force régulière, une force auxiliaire, une force de réserve et un corps de cadets. L'effectif des unités de la force régulière se composait de personnes engagées pour le service à plein temps; celui des unités de la force auxiliaire était formé de personnes engagées pour un service militaire à temps partiel; la réserve regroupait le personnel inactif qui serait mis en service en cas de mobilisation. Au fil du temps, on en est venu à désigner comme réservistes les membres de la force auxiliaire et de la réserve. Ministère de la Défense nationale, *La période postérieure à l'unification*, [en ligne]. <http://www.airforce.forces.ca/air_reserve/history/post_integration_f.asp>
5. R. P. Haskel, *The Rise and Fall of the RCAF Auxiliary*, document non publié du cours de bachelier ès arts et sciences militaires du Collège militaire royal du Canada, p. 38-39.
6. Lieutenant-colonel Tom Gibbons, « CF Experimentation Centre: Leads KM Multinational Project », *Bravo Defence*, vol. 5, été 2005, p. 17.
7. Récemment, le Collège des Forces canadiennes affichait, dans sa page Web intitulée *Plein feux sur les nouvelles militaires*, une liste de postes auxquels une personne inadmissible au service dans les Forces canadiennes pouvait postuler afin de joindre les rangs d'un escadron de création et de gestion du savoir. Shi Davidi, *Pyear Has High Hopes*, [en ligne]. <http://army.ca/forums/index.php/topic,37076.msg303905.html>
8. On trouvera une discussion détaillée sur les différences de culture selon l'environnement ou le « service » dans Allan English, *Understanding Military Culture: A Canadian Perspective*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004.

Boeing, photo D4C-122059-I

L'avion de transport stratégique C-17 *Globemaster III* de Boeing.

SUR LA VOIE DE LA MOBILITÉ

Il est maintenant de rigueur, dans les critiques et les commentaires concernant l'initiative du gouvernement Harper (dont le coût s'élève à 17,1 milliards de dollars), d'observer que les conservateurs ont « libéré » le programme d'approvisionnement de leurs prédécesseurs libéraux. Le *Edmonton Journal* annonçait, dans son édition du 29 juin 2006, que le gouvernement Harper venait de s'emparer du carnet de jeu de la Défense. Cette déclaration contient une grande part de vérité, puisque le bref gouvernement Martin a lancé ou approuvé, d'une manière ou d'une autre, quatre des cinq projets annoncés à la fin de juin (3 navires polyvalents de soutien interarmées, au moins 16 hélicoptères de transport moyen à lourd, 17 aéronefs de transport tactique et 2 300 camions logistiques moyens). Seul le cinquième projet – quatre avions de transport stratégique de type C-17A *Globemaster*, construit par Boeing – ne jouissait pas de l'appui des libéraux. Cela dit, les gouvernements libéraux qui se sont succédé ont pris tout leur temps, même dans le cas des acquisitions soi-disant accélérées, et les marchés requis n'ont jamais été passés.

Si le programme d'acquisition mis de l'avant en juin survit aux caprices d'un gouvernement minoritaire et aux autres pièges possibles, le gouvernement Harper sera le premier, depuis celui de Lester Pearson, à prêter sérieusement attention aux problèmes de la mobilité et du soutien logistique. En fait, étant donné que certaines des acquisitions suggérées à l'époque de Pearson (1963-1968) n'ont jamais été effectuées (le Lockheed C-141A *Starlifter*), l'ensemble proposé en juin (et les ajouts possibles, comme le légendaire Big Honking Ship, communément appelé l'énorme navire) donnerait au Canada des options politiques et des capacités militaires d'un tout nouvel ordre.

Le programme proposé a suscité relativement peu d'antipathie de la part du public, des médias et des cercles politiques, ce qui pourrait être intéressant mais également trompeur. On aurait pu s'attendre à une réaction plus forte, si ce n'est qu'à l'égard du coût. Le coût des trois navires polyvalents de soutien interarmées est estimé à 2,1 milliards de dollars, plus 800 millions de dollars pour 20 ans de soutien en service. Le prix des hélicoptères de transport moyen à lourd est évalué à 2 milliards de dollars; à ce prix, ces *Chinook* ne sont évidemment pas des CH-47F ordinaires. Il faut ajouter à cela un contrat de soutien en service d'une valeur de 2,7 milliards de dollars. Par ailleurs, 3,2 milliards de dollars vont à l'aéronef de transport tactique, plus 1,7 milliard de dollars pour 20 ans de soutien en service. Les camions logistiques moyens et l'équipement connexe requièrent 1,1 milliard de dollars, plus 100 millions de dollars pour 20 ans de soutien en service. Enfin, le coût des quatre C-17 est estimé à 1,8 milliard de dollars, auxquels il faut ajouter un contrat d'une valeur de 1,6 milliard de dollars pour 20 ans de soutien en service. Les modalités du processus d'acquisition, en particulier l'utilisation de préavis d'adjudication de contrat pour les aéronefs de transport aérien stratégique et pour les hélicoptères de transport, ont fait l'objet de critiques. Pour des raisons de « sécurité nationale », on a également décrié l'exclusion de ces deux projets des clauses de l'Accord de libre-échange nord-américain, de l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord sur le commerce intérieur. Pour le reste, les critiques ont été notamment voilées jusqu'à présent.

Cela reflète en partie l'effet qu'a eu la tragédie du 11 septembre 2001 sur le public, sur les médias et sur l'opinion politique, et le fait que les Canadiens se rendent compte petit à petit que plus de dix ans de sous-capitalisation ont sérieusement érodé les capacités fondamentales des forces canadiennes et ont contribué, dans une certaine mesure, à envenimer les relations canado-américaines plus générales et cruciales. De plus, comme le mentionnait récemment David Rudd, de l'Institut canadien d'études stratégiques, il est peu probable que l'achat de divers moyens de transport offensera la sensibilité du public, puisqu'ils ne sont pas configurés pour tirer sur qui que ce soit. Les libéraux, qui avaient lancé la plupart de ces projets, avaient très peu de marge de manœuvre sur le plan politique.

Il serait néanmoins peu sage de penser qu'il n'y aura pas d'obstacles, comme l'a appris à ses dépens le gouvernement Mulroney dans le cas du projet d'achat des hélicoptères EH101. Les querelles au sujet des retombées industrielles et régionales peuvent semer la discorde et échauffer les esprits. Des problèmes d'une tout autre nature pourraient surgir si les Canadiens, dans une proportion politiquement significative, décidaient, pour une raison quelconque, que les nouvelles acquisitions ne serviront qu'à faciliter la participation du Canada aux aventures militaires des Américains à l'échelle planétaire. On peut aussi se demander si certains Canadiens n'ont pas l'impression erronée que les déclarations faites en juin, de pair avec d'autres investissements en matière de défense annoncés par le gouvernement Martin (l'hélicoptère maritime *Cyclone* de Sikorsky) et dans les derniers jours du gouvernement Chrétien, représentent les dernières étapes, et non le commencement, du renouveau militaire du Canada. Le public n'a-t-il jamais compris toutes les ramifications financières de la restructuration et de l'élargissement des Forces canadiennes? À la longue liste d'articles à acheter pour les trois services, il faut ajouter, par exemple, le coût du remplacement de l'équipement détruit ou usé en Afghanistan.

Sur les plans technique et opérationnel, Ottawa semble avoir mis de l'avant un programme convaincant pour assurer la mobilité et le soutien logistique. Le projet des navires polyvalents de soutien interarmées prévoit remplacer les deux vieux pétroliers ravitailleurs d'escadre de la classe *Protecteur* par trois bâtiments polyvalents adaptés au soutien en mer des forces navales, au transport maritime, au soutien des forces interarmées débarquées dans le théâtre des opérations ainsi qu'à d'autres fonctions. Il représente ainsi un élément essentiel, mais il posera sans aucun doute des défis à l'industrie quasi moribonde de la construction navale au Canada. On se demande aussi combien de bâtiments de

combat de surface il restera à ravitailler quand les navires polyvalents de soutien interarmées entreront en service au cours de la prochaine décennie. Ces derniers ne répondront pas exactement aux besoins du Canada en matière de transport maritime ni aux exigences connexes. Le navire polyvalent de soutien interarmées, qui est plus un pétrolier ravitailleur d'escadre amélioré qu'un véritable bâtiment polyvalent de ravitaillement et de transport maritime, est une initiative prudente compte tenu des compromis techniques incommodes qui découlent d'une conception hybride. Ce navire nécessitera des capacités complémentaires sous une forme ou une autre. Il pourrait s'agir de l'énorme navire, mais faudrait-il envisager un navire semblable au bâtiment hollandais de classe *Rotterdam* (le classique ravitailleur héli-plate-forme)? Que dire des gros navires français et espagnols d'assaut amphibie à pont continu qui se font concurrence pour fournir deux bâtiments à l'Australie? Existe-t-il une autre possibilité à laquelle il faudrait penser?

L'achat de 2 300 camions logistiques de cinq tonnes (1 500 de modèle militaire normalisé et 800 véhicules commerciaux adaptés à des fins militaires), de 1 000 trousses pour véhicules à usage spécial et de 300 systèmes de protection blindés ne devrait théoriquement pas poser problème, mais le Canada n'a pas eu de résultats brillants dans ce domaine par le passé. Les politiciens n'ont jamais su résister à l'attrait de la création d'emplois dans le secteur de la fabrication de camions, aussi éphémère qu'elle soit. Parmi les difficultés techniques et connexes à résoudre, citons le rapport entre les véhicules de modèle militaire normalisé et les véhicules commerciaux modifiés et la capacité des différents modèles (cabine avancée ou cabine traditionnelle) de répondre aux besoins que suscitent des environnements opérationnels de plus en plus dangereux.

Contrairement aux deux gouvernements libéraux qui l'ont précédé, et qui n'ont pas réussi à soulever beaucoup d'enthousiasme pour une capacité canadienne de transport aérien stratégique, le gouvernement Harper a conclu que la situation mondiale actuelle, changeante et instable, exige que les forces armées canadiennes aient leur propre accès indépendant et fiable au transport aérien stratégique afin de transporter rapidement le matériel lourd sur de longues distances et de le livrer là où le Canada en a besoin, pour le soutien d'opérations de secours humanitaire ou dans le théâtre des opérations. L'achat du C-17A n'éliminera pas entièrement la nécessité d'affréter ou d'emprunter des avions de transport stratégique étrangers. Il entraîne toutefois un véritable changement dans le système de transport aérien militaire au Canada et il fournira à ce dernier le genre de souplesse stratégique et tactique, souvent mal compris, dont il avait besoin bien avant le 11 septembre 2001. Vu les incertitudes qui accompagnent l'affrètement d'aéronefs commerciaux, les délais fréquents dans la création d'un réservoir de moyens de transport aérien qui soit véritablement robuste et prêt à réagir dans le cadre de l'OTAN, la fermeture imminente de la chaîne de production du C-17A (une allusion troublante à la débâcle du C-141A) et d'autres facteurs, le gouvernement Harper n'avait vraiment pas beaucoup de choix. Une livraison rapide était un avantage supplémentaire.

L'acquisition de 17 nouveaux avions de transport tactique vient couronner le programme de renouvellement du transport aérien proposé par le gouvernement Harper. Le plan libéral de novembre 2005 prévoyait au moins 16 aéronefs de ce type. L'attrition continue de la flotte de *Hercules* en difficulté – trois CC-130E ont déjà été mis hors service – confère une urgence toute particulière à la livraison des nouveaux appareils. Les aéronefs en lice sont, comme c'était le cas sous le gouvernement libéral, le C-130J-30 *Hercules* de Lockheed Martin et l'Airbus A400M. Ils ont tous deux leurs points forts et leurs points faibles, mais le tendon d'Achille du A400M, qui n'a pas encore volé, demeure l'attente de son homologation et l'incertitude quant à la capacité du constructeur de répondre à la demande. C'est très dommage, car le A400M s'avérera un bon avion de transport. En effet, un avion capable de transporter du fret qui dépasse les dimensions normales et se situant entre le C-130J-30 et le C-17A aurait pu donner au Canada les avantages d'une flotte homogène de transport aérien.

À certains égards, l'élément le plus intrigant du projet d'acquisition de moyens de mobilité était la décision, pressentie dans l'énoncé de politique internationale des libéraux en avril 2005, de réintroduire l'hélicoptère de transport lourd par l'achat d'au moins 16 *Chinook*, en prenant pour départ le CH-47F (cela évoque la possibilité du radar météorologique, d'un dispositif infrarouge à balayage frontal, d'un ensemble avionique de défense plus élaboré, d'une capacité accrue du réservoir de carburant et d'autres améliorations). Cette décision est extrêmement importante, d'une part, parce que le *Chinook* présente de grandes qualités (les CH-47 étrangers se sont révélés exceptionnellement utiles au cours des opérations de secours humanitaire menées après la guerre froide et dans les opérations de maintien et de soutien de la paix et ils se sont littéralement avérés des atouts stratégiques en Afghanistan) et, d'autre part, parce que cela remet indirectement en cause la mauvaise décision prise en 1991 d'éliminer progressivement les sept *Chinook* CH-47C qui étaient en service. Il faut en tirer une leçon. S'il est vrai que les CH-47C formaient une petite flotte dispersée dans le pays, que leurs coûts d'exploitation étaient élevés et qu'ils devaient être transformés pour satisfaire à la norme du CH-47D, des résultats beaucoup plus satisfaisants auraient pu être tirés d'une approche plus novatrice reconnaissant l'avantage national unique du *Chinook*, faisant fi des disputes à l'intérieur des services et entre les services et cherchant des économies ailleurs. À la lumière d'événements subséquents au Canada et à l'étranger, la décision prise en 1991 d'éliminer le *Chinook* manquait, au mieux, de vision et était, au pire, tragique. En période de précarité financière extrême, il est impossible de conserver toutes les ressources et toutes les capacités à notre disposition, mais il faut faire preuve d'une grande prudence avant d'en abandonner certaines.

Martin Shadwick *enseigne la politique canadienne de défense à l'université York. Il était avant cela rédacteur de la* Revue canadienne de défense.

CRITIQUES DE LIVRES

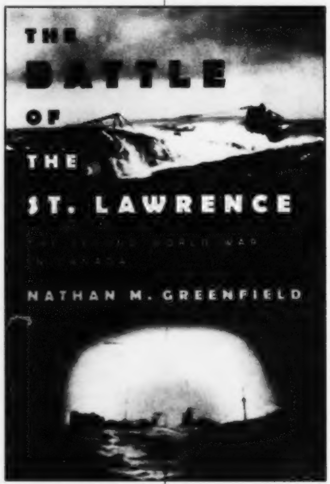
THE BATTLE OF THE ST. LAWRENCE

par Nathan M. Greenfield

Toronto, HarperCollins, 2004
287 pages, 34,95 $

Compte rendu du lieutenant de vaisseau Robert Brunner

C'est le récit d'un épisode oublié de l'histoire canadienne de la Seconde Guerre mondiale que nous offre Nathan M. Greenfield, Ph. D., dans son livre intitulé *The Battle of the St. Lawrence*. Le sous-titre *The Second World War in Canada* semble superflu, jusqu'à ce que l'on réalise que la Seconde Guerre mondiale s'est bel et bien déroulée au Canada. En effet, juste au large des rives du Saint-Laurent, à peu de distance de chez eux, des marins canadiens ont sacrifié leur vie pour leur pays. On s'étonnera qu'une période si importante de l'histoire de la guerre du Canada n'ait jamais été contée jusqu'ici. L'auteur ouvre ce chapitre tragique de l'histoire du Canada en commémorant le souvenir de la première victime, tuée le 11 mai 1942, après qu'un sous-marin allemand a torpillé le vapeur *Nicoya*, mettant un terme choquant à la paix qui avait régné depuis 1812 sur les eaux canadiennes. Il le clôt en rappelant la perte des 91 marins du *NCSM Shawinigan* le 25 novembre 1944.



S'appuyant sur des témoignages de sources allemandes et canadiennes, Greenfield dépeint l'ensemble des événements de la guerre navale dans le Saint-Laurent. Il commence par une toile de fond détaillée qui révèle à la fois le quotidien des équipages des sous-marins U-Bootwaffe, leur organisation et leurs avantages techniques. Il passe ensuite à un reportage sur le climat politique du Canada, plutôt morne et peu dynamique, et sur l'état de négligence qui caractérisait la Marine royale du Canada et les unités aériennes s'y rattachant au début des hostilités. Le lecteur n'en reviendra pas de l'écart incroyable qui séparait les Canadiens, instruits à la dernière minute et mal équipés, des marins professionnels et guerriers endurcis du III^e^ Reich.

Vient ensuite une analyse détaillée de la volonté des Allemands de paralyser la voie du Saint-Laurent et des contraintes logistiques auxquelles les U-Boot se heurtaient. La cargaison des convois assemblés à Halifax à destination de l'Europe arrivait de toutes les régions du Canada. Les produits et les matières premières provenant des mines, des usines et des manufactures de régions aussi lointaines que la Colombie-Britannique arrivaient par chemin de fer au port de Montréal et parfois au port de Québec. De là, des navires les acheminaient par voie fluviale jusqu'en Nouvelle-Écosse, où ils s'ajoutaient aux convois transatlantiques dans le grand port de Halifax.

Le thème qui unit tous les chapitres est la formation des escortes navales canadiennes et leur préparation au combat. L'auteur explique que l'expansion rapide de la Marine royale a conduit le contre-amiral Jones à répartir ses effectifs les plus compétents et les plus chevronnés parmi les nouveaux navires, qui étaient alors mis en service à un rythme accéléré. Ainsi, le personnel qualifié encadrait les nouveaux équipages. Cela signifie forcément que certains équipages laissaient à désirer. Étant moi-même marin de surface (officier des opérations maritimes de surface et sous-marines), je sympathise. Des carences semblables paralysaient aussi les effectifs des patrouilles aériennes. Il est ainsi arrivé plus d'une fois qu'un équipage, à cause d'un manque d'expérience, ne détecte pas la présence d'un U-Boot et rate ainsi l'occasion de l'attaquer. La majorité des observateurs estimeront naturellement que défendre ce simple « cours d'eau » qu'est le Saint-Laurent ne devrait pas poser de difficultés, jusqu'à ce qu'on leur rappelle que sa largeur atteint à un point une trentaine de milles (environ 50 kilomètres).

Un autre thème qu'explore cet ouvrage est la tension politique qui régnait entre le Québec et le gouvernement fédéral pendant la guerre. La Province reprochait à Ottawa de ne pas assurer sa protection, et tout portait à croire que ces reproches avaient convaincu le gouvernement de Mackenzie King d'interrompre la circulation fluviale sur le Saint-Laurent à l'automne 1942. Cette mesure avait eu des répercussions sur le moral et sur l'économie du Canada, car le pays semblait alors incapable de défendre son littoral contre la menace des U-Boot. Cependant, la décision de fermer la voie maritime était fondée, en grande partie, non pas sur les reproches du Québec, mais sur l'engagement d'une part importante de la flotte de défense à l'opération *Torche*, c'est-à-dire au débarquement allié en Afrique du Nord. Or, à l'époque, ce motif ne pouvait pas encore être révélé au public pour des raisons de sécurité évidentes en temps de guerre.

Greenfield met en relief les conditions difficiles et exceptionnelles que présentait l'environnement du Saint-Laurent et les inconvénients qu'une telle situation occasionnait à la Marine royale du Canada. Dans le fleuve et son estuaire, la rencontre des eaux douces et de l'eau salée et les variations de température créent des couches qui brouillaient les ondes captées par les dispositifs de détection ASDIC (sonar). Ces couches d'eau pouvaient en effet produire des faux signaux, ou échos, et parfois même masquer complètement la présence d'un sous-marin. Si l'on ajoute à ces difficultés le fait que les unités navales canadiennes étaient généralement dotées d'un équipement désuet, il est surprenant que les submersibles allemands n'aient pas coulé davantage de navires pendant cette campagne.

La lecture des passages relatifs aux programmes de construction navale, surtout ceux qui étaient basés dans ma ville natale, Kingston, m'a bien sûr touché personnellement.

Vu ma connaissance intime des eaux qui entourent Kingston et de certains des personnages évoqués, le récit m'est apparu particulièrement vivant.

Le livre contient tous les éléments narratifs d'un roman, y compris le « suspense » et les surprises; par conséquent, il se lit comme tel. Faisant appel à des sources de part et d'autre, Greenfield illustre le point de vue de chaque camp. Ici, le lecteur ressent la tension et l'horreur qu'éprouvaient les marins des convois attendant que la torpille, lancée dans leur direction, fasse sombrer leur bateau ou le navire voisin. Là-bas, l'équipage des U-Boot vivait lui aussi dans un climat de haute tension; tout en s'efforçant de maintenir sa motivation, il devait chercher des cibles flottantes dans les eaux ennemies et se tenir prêt à plonger en urgence pour échapper aux fréquentes patrouilles aériennes. Greenfield évoque parfaitement cette tension lorsqu'il brosse un tableau détaillé des conditions qui ont abouti au torpillage du bac à vapeur *Caribou*.

Les chapitres suivent un enchaînement chronologique, et, pour placer chacun dans son contexte précis, l'auteur y joint une liste de vignettes dénotant les événements marquants de la guerre survenus concurremment ailleurs dans le monde. Le style du récit est tel qu'il est difficile d'en interrompre la lecture. Le texte est heureusement organisé en sections distinctes, et le lecteur ne manquera pas de profiter de ces pauses naturelles.

Nathan Greenfield a écrit un excellent ouvrage, qui combine descriptions détaillées d'événements historiques et observations personnelles des participants. Le tout forme un récit passionnant et vivant de l'existence des hommes qui défendaient ces convois essentiels à la poursuite des efforts des Alliés pendant la Seconde Guerre mondiale. Il est important de noter que tous les combats qui y sont décrits se sont déroulés à proximité des rives du Canada.

Nathan Greenfield est le correspondant canadien de l'hebdomadaire *The Times Education Supplement*, et ses articles paraissent régulièrement dans *The Times Literary Supplement*. Ses recherches sur la bataille du Saint-Laurent ont débuté en 2001, lors d'un voyage en Gaspésie. De nombreux périodiques et journaux ont publié ses essais et ses critiques. Originaire des États-Unis, Greenfield a fait ses études à New York et à Montréal; il habite maintenant Ottawa.

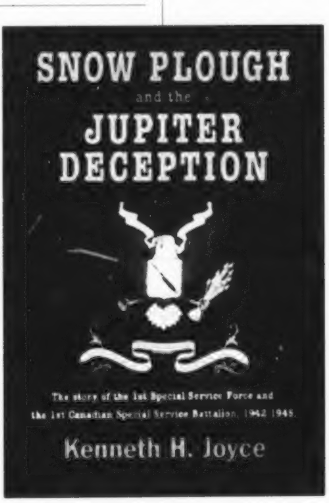
Le lieutenant de vaisseau Robert Brunner *est officier d'état-major et est responsable du perfectionnement professionnel à l'Académie canadienne de la Défense à Kingston, en Ontario.*

SNOW PLOUGH AND THE JUPITER DECEPTION: THE STORY OF THE 1ST SPECIAL SERVICE FORCE AND THE 1ST CANADIAN SPECIAL SERVICE BATTALION, 1942-1945

par Kenneth H. Joyce

St. Catharines, Vanwell Publishing Limited, 2006
320 pages (incluant des cartes et 300 photos en noir et blanc), 49,95 $ (livre relié)

Compte rendu du colonel Bernd Horn



Le Premier détachement du service spécial est un sujet très prisé. Il a fait l'objet de nombreux livres, articles et documentaires et a même inspiré un film hollywoodien à grand déploiement, *The Devil's Brigade* [La Brigade du diable]. Et pourquoi pas? En tant qu'unité, c'était une pure anomalie – la première et, à ce jour, la seule unité de combat conjointe américano-canadienne. Les Canadiens et les Américains ont servi côte à côte, ont travaillé ensemble à tous les niveaux de la formation, ont revêtu le même uniforme. Les origines du Premier détachement du service spécial remontent à la Grande-Bretagne, au tout début de la Seconde Guerre mondiale, à l'époque où les Alliés étaient ébranlés par des assauts allemands qui semblaient irrépressibles. Largement sur la défensive, les Alliés cherchaient des façons de contre-attaquer les Allemands, et c'est ainsi que le mystérieux univers du service spécial est apparu comme l'un des plus pratiques moyens de riposte. Des personnalités légendaires comme Winston Churchill, Lord Mountbatten, les généraux George C. Marshall et Dwight Eisenhower ainsi qu'un scientifique excentrique, Geoffrey Pyke, ont tous participé à sa genèse. Puis, le Premier détachement du service spécial a créé son propre mythe, né de ses personnages plus grands que nature, de ses exploits sur les champs de bataille et de ses faits d'armes inégalés. Tout compte fait, il n'est pas surprenant qu'un autre volume ait été consacré à cette unité légendaire.

Le récent ouvrage est une addition digne d'intérêt. L'auteur, Kenneth Joyce, technologue de musée et historien amateur, a passé les dix dernières années à se documenter et à écrire sur cet aspect du sujet. Le livre capte l'attention du lecteur au premier coup d'œil. Bien conçu et structuré, il est présenté avec une jaquette accrocheuse. Une consultation rapide nous montre que le livre est abondamment illustré de photographies, dont de nombreuses sont inédites. L'auteur a visiblement passé beaucoup de temps à trier les images contenues dans les dépôts d'archives, mais il en a surtout déniché

un bon nombre dans des collections privées. Le lecteur peut ainsi avoir une perspective visuelle plus personnelle et moins orientée du Premier détachement du service spécial. Dans le même ordre d'idées, le livre contient de grandes cartes, détaillées et claires, qui permettent au lecteur de suivre sans difficulté les événements qui y sont documentés, en plus de mieux comprendre les réalisations du détachement.

Le travail de recherche de l'auteur est tout aussi impressionnant. Les notes en fin d'ouvrage s'inspirent presque exclusivement de sources majeures provenant d'institutions comme Bibliothèque et Archives Canada, la Direction de l'histoire et du patrimoine, les archives nationales de Grande-Bretagne ainsi que l'institut Hoover de l'université Stanford. Ce dernier établissement est une source d'autant plus importante qu'il sert de dépôt aux documents du commandant du Premier détachement du service spécial, le colonel Robert Frederick (devenu major-général plus tard), ainsi que de l'agent de renseignements du détachement, le major Robert Burhans. La recherche approfondie effectuée par l'auteur révèle une foule de détails tout au long du livre. Kenneth Joyce comble nombre de lacunes de la documentation portant sur le détachement, en particulier en ce qui concerne la participation canadienne; il apporte notamment de la clarté au sujet de la formation, des questions de renforcement ainsi que des frictions qui existaient au sein de la formation conjointe.

Malgré l'authenticité des sources, l'information détaillée et la recherche ne sont pas toujours exprimées dans une narration fluide. La première partie du livre est saccadée et parfois superficielle. L'auteur essaie d'aborder une myriade de sujets, de thèmes et de plans complexes qui ont caractérisé le début de la guerre. À cette époque, les Alliés s'efforçaient de contre-attaquer les Allemands et d'élaborer une stratégie acceptable pour les trois principales puissances, c'est-à-dire la Grande-Bretagne, l'Union soviétique et les États-Unis. Cependant, la narration n'est pas suffisamment détaillée ou manque d'établir les liens qu'il faut entre la multitude de plans, d'opérations, de programmes et d'objectifs. Il s'ensuit que le lecteur n'ayant pas une connaissance pratique de certains des premiers événements et enjeux de la guerre pourrait avoir de la difficulté à suivre le texte.

Kenneth Joyce s'est beaucoup attardé sur le Premier détachement du service spécial et son lien avec la Norvège pendant la guerre. On peut dire que ce sont les différences d'interprétation qui font le dynamisme de l'histoire et qui rendent, de ce fait, cette discipline accrocheuse et vivante. L'étude de la preuve documentaire est essentielle parce qu'elle fournit les textes officiels des décisions, des plans et des idées. Toutefois, l'intention, les nuances des conflits de pouvoir, les alliances politiques et l'influence de personnalités comme Winston Churchill – l'homme politique, le seigneur de guerre, l'aventurier et l'écrivain – sont tout aussi impertantes. Churchill éprouvait une fascination presque abstraite pour l'offensive et il aimait les stratégies audacieuses. Cependant, comme le disait un de ses principaux généraux, Churchill était comme « un enfant avec des allumettes »; il fallait faire très attention pour que le grand homme ne se brûle pas les doigts. C'est pourquoi ses généraux ont parfois freiné ou, à tout le moins, essayé d'ignorer les initiatives qu'ils estimaient nuisibles à la conduite efficace de la guerre. Bref, il est important d'inclure tous ces facteurs dans l'analyse afin d'établir les vérités fondamentales. Souvent, une simple déclaration dans les archives ne reflète pas l'état exact des choses, et cela pourrait, de toute évidence, influer sur l'interprétation des événements. En tant que tel, d'aucuns soutiendraient que l'annulation du rôle du Premier détachement du service spécial en Norvège, à ses débuts, a mis un frein à l'utilisation ultérieure que l'on aurait pu en faire dans ce théâtre d'opérations. Le rejet par le gouvernement norvégien en exil de toute forme de guérilla sur son territoire de peur de provoquer des représailles allemandes sur ses populations, de bouleverser le cours des événements et d'engendrer des opérations de commandos contre des installations clés en Norvège, ainsi que la poussée des Alliés sur de nombreux fronts ont proscrit toute autre considération de l'emploi du Premier détachement du service spécial dans le pays. De plus, une fois que la mission initiale a été annulée et que le détachement s'est enraciné dans l'ordre de bataille américain, la Grande-Bretagne n'a pas eu beaucoup d'influence sur le déroulement de ses opérations de combat.

Hormis cette critique, l'auteur retrouve vraiment son rythme dès qu'il raconte l'historique opérationnel du Premier détachement du service spécial. Sa description de l'offensive au mont La Difensa est l'une des meilleures narrations de cette bataille épique. Kenneth Joyce insère des extraits du journal de guerre, de rapports officiels et d'entrevues avec d'anciens combattants dans une narration percutante et vibrante de la plus célèbre victoire remportée par le régiment. Sa description de la tenace et légendaire bataille défensive à Anzio est tout aussi éclairante. Dans les deux cas, il donne des détails et une perspective objective qu'on ne retrouve nulle part ailleurs. Les chapitres subséquents sont rédigés dans un style similaire et, en somme, font un excellent compte rendu de l'histoire du Premier détachement du service spécial en guerre.

En général, cet ouvrage constitue un ajout précieux à l'ensemble de la documentation concernant le Premier détachement du service spécial et aux forces d'opérations spéciales du Canada. C'est un livre dont ne peuvent se passer les mordus d'histoire militaire et les personnes qui s'intéressent à l'étude de la guerre en tant que telle. Il est aussi fortement recommandé aux militaires en général parce qu'il donne d'excellentes perspectives sur le commandement et le leadership, surtout dans leur application au combat.

Bernd Horn, Ph. D., *officier d'infanterie, est directeur de l'Institut de leadership des Forces canadiennes à l'Académie canadienne de la Défense à Kingston*

CRITIQUES DE LIVRES

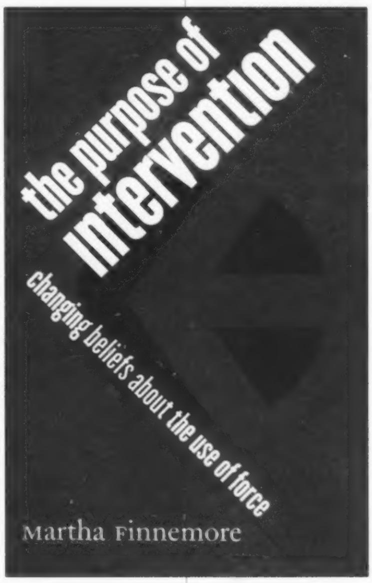
THE PURPOSE OF INTERVENTION : CHANGING BELIEFS ABOUT THE USE OF FORCE

par Martha Finnemore

Ithaca, Cornell University Press, 2003
192 pages, 25 $ US

Compte rendu de Andrea Charron

Les nombreux articles et livres de Martha Finnemore ont remporté un brillant succès. Cet accueil favorable de la critique est en grande partie attribuable à sa méthode d'analyse constructiviste, qui privilégie le « comment », les possibilités concrètes, plutôt que le « pourquoi », laissant le lecteur satisfait d'avoir véritablement démonté les rouages du problème.



Martha Finnemore adopte la même approche dans son dernier ouvrage, où elle livre les résultats de l'enquête qu'elle a entreprise pour découvrir « comment » les États en sont venus à invoquer des motifs différents pour justifier la légitimité de leurs interventions militaires. Aujourd'hui, essentiellement parce que « les notions de l'ordre sont devenues de plus en plus subordonnées à la loi et à la raison », les motifs d'intervention ont sensiblement changé. La guerre, par exemple, est désormais beaucoup moins valorisée par certains qu'elle l'était il y a des centaines d'années, lorsqu'elle représentait un but en soi.

Selon Martha Finnemore, l'école dominante dans les études sur la sécurité affirmerait que ces changements dans les attitudes à l'égard de l'emploi de la force « résultent de facteurs matériels, comme l'évolution du rapport des forces entre agresseurs et défenseurs ». Or, selon l'auteure, ce n'est pas le nombre de canons ou de systèmes de défense que tel État possède qui a changé, mais plutôt « les fins auxquelles les pays estiment pouvoir ou devoir utiliser la force ». Les États demeurent donc les principaux intervenants, et leur survie reste leur objectif primordial. Toutefois, les types d'interventions jugés légitimes connaissent, du moins dans l'opinion majoritaire, la même évolution, peu importe l'État – démocratique ou autoritaire, industrialisé ou non. Il s'agit d'un point de vue assez révolutionnaire, car les écoles néolibérale, libérale et réaliste ont toujours accepté l'idée que les intérêts sont statiques, liés à des facteurs comme l'économie, les valeurs ou la géostratégie. Bien au contraire, affirme Martha Finnemore, les États ont proscrit collectivement certains motifs d'intervention et en ont accueilli de nouveaux. Les théories qui ont traditionnellement cours dans les études sur la sécurité ne peuvent expliquer ce comportement universel, et cet ouvrage constitue donc une contribution importante à la documentation.

L'auteure examine trois cas de changement fondamental dans le comportement des États en matière d'intervention :

- les interventions pour le recouvrement des dettes;
- les interventions militaires multilatérales à caractère humanitaire;
- les interventions motivées par les menaces à la paix et la sécurité internationales.

Il était courant, autrefois, de voir un État utiliser la force armée pour recouvrer des dettes dues par un autre État, mais ce procédé n'est plus considéré comme acceptable ni rentable d'ailleurs. La disparition de cette pratique remonte à l'avènement véritable du droit international au XX^e^ siècle. L'élargissement du rôle dévolu aux juristes lors des conférences internationales et dans la négociation des traités a amené les pays à privilégier les solutions légales plutôt que le recours à la force militaire.

Martha Finnemore se penche ensuite sur les interventions multilatérales visant la protection de la vie humaine. Cette pratique n'est pas nouvelle, mais il est tout de même inédit que de telles interventions aient pour but de protéger des non-Blancs et des non-chrétiens. En outre, les États n'interviennent généralement plus que dans un cadre multilatéral et avec l'autorisation explicite d'une organisation internationale. Ici, l'auteure résume essentiellement les conclusions de Nicholas Wheeler dans *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, ouvrage qui vaut également la peine d'être lu.

L'auteure présente son dernier argument sous forme de tableau aux pages 97 et 98. Il s'agit d'un élément très pratique du livre qui mérite d'être gardé sous la main. Jadis, l'intervention représentait un moyen d'obtenir des territoires ou des avantages commerciaux ou d'assurer la gloire d'une dynastie. Cependant, les raisons d'intervention jugées légitimes ont changé avec le temps. Martha Finnemore résume ces raisons, depuis l'équilibre des pouvoirs au XVIII^e^ siècle, en passant par le concert des nations au XIX^e^ siècle, les sphères

d'influence de la guerre froide, jusqu'à la situation mondiale qui existe à l'heure actuelle. Les spécialistes des études stratégiques devront d'ailleurs s'atteler à la tâche difficile de déterminer exactement ce qui constitue « l'heure actuelle ».

L'étude des conflits sous l'angle des motifs d'intervention constitue une approche peut-être évidente mais malgré tout délicate à traiter, ce que Martha Finnemore réussit à faire avec brio en moins de 200 pages. Ce livre répond à la question : « Quel est le but de la force? » Il s'agit d'une lecture incontournable pour quiconque s'intéresse aux études stratégiques.

Andrea Charron *est doctorante dans le Programme d'études sur la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada à Kingston.*

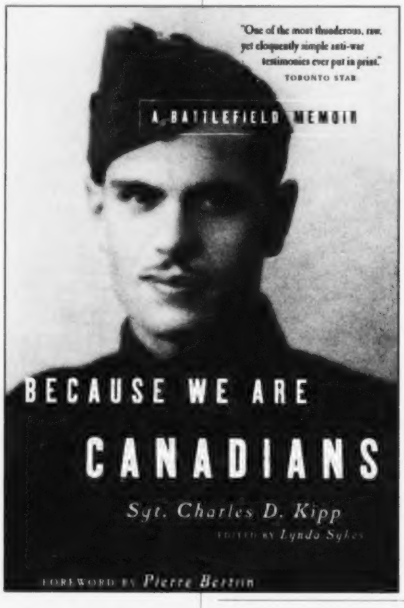
BECAUSE WE ARE CANADIANS: A BATTLEFIELD MEMOIR

par le sergent Charles D. Kipp

Toronto et Vancouver, Douglas & McIntyre, 2003
294 pages, 24,95 $

Compte rendu du colonel Mark Hodgson

Le sergent Charles D. Kipp relate avec beaucoup de réalisme et de passion l'expérience qu'il a vécue au sein du Lincoln and Welland Regiment de l'armée canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale. Il raconte son histoire du point de vue d'un soldat : la vérité saisissante et nue de la vie dans un peloton et dans une section d'infanterie, le combat à proximité. Il fait revivre avec force détails pittoresques l'enthousiasme des jeunes gens qui, ne voulant pas être laissés-pour-compte pendant une guerre soi-disant courte, s'empressaient de s'engager pour aller combattre. Nous suivons son entraînement en Ontario et en Angleterre, son arrivée en Normandie un mois après le jour J et la déception qui augmente au fur et à mesure que les Alliés progressent vers le nord jusqu'en Allemagne.



Le sergent Kipp critique ouvertement et directement les officiers pour lesquels il travaillait et qui, selon lui, n'avaient ni les connaissances tactiques ni les aptitudes au leadership nécessaires. Là encore, ses descriptions et ses récits se caractérisent par l'honnêteté brute du soldat. En l'absence d'un nombre suffisant de sous-officiers et d'officiers, le sergent Kipp devait souvent assumer des responsabilités de leadership au niveau du peloton. Dans les postes clés qu'il occupe, il fait preuve de bon sens, de compassion et, au besoin, d'une rudesse qui était parfois presque impitoyable. Ses hommes le respectent, et il les respecte en retour. Le sergent Charles Kipp montre clairement que les troupes de remplacement canadiennes étaient mal entraînées et mal préparées vers la fin de la guerre. Il cite de nombreux exemples de soldats mis rapidement hors de combat, c'est-à-dire blessés ou tués.

Cette description personnelle fait vivre au lecteur les épreuves et les dangers auxquels les soldats canadiens étaient exposés tandis qu'ils attaquaient un ennemi en déroute. Il décrit le fantassin canadien, privé de sommeil, de renforts et de connaissance générale de la situation, et il raconte les batailles qu'il livre une haie, un fossé, un village à la fois à travers la France, la Belgique, la Hollande et l'Allemagne. Son langage imagé et son souci du détail peignent un tableau réellement vivant. Pour ma part, j'ai trouvé ce livre passionnant, honnête et quelque peu humble dans les descriptions. L'auteur donne au lecteur un des meilleurs comptes rendus jamais écrits de la guerre telle que l'ont vécue les fantassins canadiens dans le nord de l'Europe.

Le colonel Mark Hodgson *est un officier d'infanterie. Il est directeur du perfectionnement professionnel à l'Académie canadienne de la Défense à Kingston.*

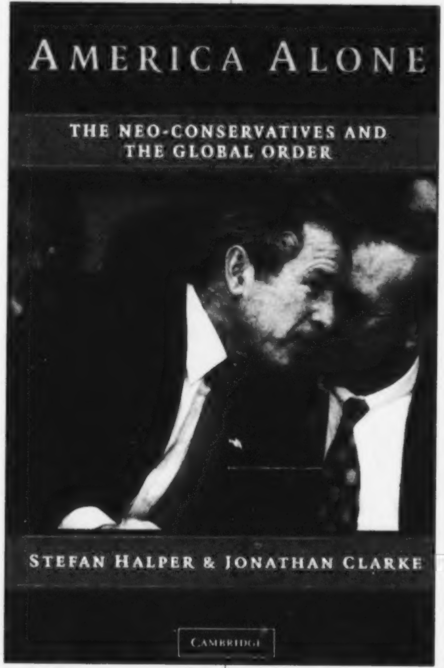
AMERICA ALONE: THE NEO-CONSERVATIVES AND THE GLOBAL ORDER

par Stefan Halper, université de Cambridge, et Jonathan Clarke, Cato Institute

Cambridge, Cambridge University Press, 2004
339 pages, 25,68 $ (livre relié), 13,75 $ (livre de poche)

Compte rendu du capitaine Pierre Saint-Amant

La bibliothèque du Quartier général de la Défense nationale vient d'acquérir un livre qui, quoiqu'un peu dépassé par les événements, offre néanmoins une analyse intéressante de la façon dont le gouvernement Bush a ignoré la tradition en ce qui concerne la politique étrangère américaine et s'est embourbé en Irak. Les auteurs de *America Alone*, publié en 2004, sont deux membres de la classe dirigeante dite conservatrice des États-Unis et sont en accord avec les grandes lignes des politiques interventionnistes de leur pays. Ils visent comme auditoire les personnes susceptibles d'influencer la politique étrangère actuelle des États-Unis.



Dans le contexte de plus en plus fractionnel de la politique des États-Unis, l'invasion de l'Irak a depuis longtemps été critiquée par les milieux soi-disant « libéraux ». Mais récemment, les « conservateurs » ont commencé à se prononcer contre la campagne irakienne. Le livre *America Alone* nous offre un coup d'œil insolite sur ceux qui sont à la base de la politique étrangère actuelle des États-Unis. Les auteurs, Stefan Halper, de l'université de Cambridge, et Jonathan Clarke, du Cato Institute, évitent les critiques souvent farouches et anti-américains. Ils nous expliquent comment certaines personnes, épousant une idéologie néoconservatrice, se sont éloignées du pragmatisme de la politique étrangère menée par les conservateurs traditionnels. En s'armant de beaucoup de révisionnisme, les néoconservateurs ont transformé l'héritage du président Reagan afin de justifier l'action unilatérale qui a mené à l'imbroglio qu'est devenue l'intervention des États-Unis en Irak.

Le livre s'ouvre sur un portrait des néoconservateurs en tant que groupe d'intérêt politique faisant son apparition dans les années 1960. Les néoconservateurs se mobilisent autour de trois thèmes communs. Premièrement, ils croient que les questions du bien et du mal doivent être au centre de la politique étrangère américaine et que les États-Unis possèdent un sens supérieur de la moralité. Deuxièmement, ils considèrent que la puissance militaire détermine les relations entre les nations et qu'une action menée unilatéralement par les États-Unis est une action désirable. Enfin, ils voient le Moyen-Orient comme la principale zone d'intérêt des États-Unis à l'étranger. Halper et Clarke retracent l'évolution de l'idéologie néoconservatrice et comment les « néo-cons » étaient en mesure d'influencer la politique de l'administration Bush. Financés par des conservateurs fortunés, des groupes de réflexion et des publications ont vu le jour dès les années 1960 et ont fait naître une idéologie néoconservatrice. Plusieurs néoconservateurs ont adhéré au gouvernement de Ronald Reagan à la suite de sa victoire électorale. Cependant, ils ont été déçus devant le pragmatisme de Reagan et sont retournés aux groupes de réflexion et au monde universitaire. L'approche multilatérale de George Bush père et de Bill Clinton a laissé les néoconservateurs en marge du pouvoir. Après l'élection de George Bush fils, plusieurs néoconservateurs éminents ont refait leur entrée dans l'appareil gouvernemental. Cependant, même si George Bush avait un penchant naturel pour l'idéologie néoconservatrice faisant alliance avec la droite chrétienne, son manque d'intérêt pour les affaires étrangères et la solide mainmise du général Colin Powell sur le domaine, en sa capacité de secrétaire d'État, n'ont pas mené aux changements désirés par les néoconservateurs. Comme ce fut le cas sous le gouvernement Reagan, ils se sont sentis abandonnés par la politique étrangère de George Bush fils. Tout cela a changé le 11 septembre 2001. Les auteurs démontrent comment les néoconservateurs se sont servis des émotions provoquées par la tragédie du « 9-11 » et de l'inexpérience du président en gestion des affaires internationales pour faire avancer leur programme. Les néoconservateurs au sein et à l'extérieur du gouvernement ont rapidement mis de l'avant l'option militaire comme seule solution, allant jusqu'à soutenir que l'Irak devrait être envahi avant l'Afghanistan. La vision du monde manichéen du président Bush a rapidement admis la rhétorique du bien et du mal que soutenaient les néoconservateurs. Remettant en cause le patriotisme de ceux qui ne partagent pas leur opinion, ces derniers se sont approprié l'héritage de Reagan en manipulant les leçons de cette « icône » du

conservatisme pour les adapter à leurs besoins idéologiques. Les auteurs sont critiques envers la conseillère de la sécurité nationale et actuelle secrétaire d'État, Condoleezza Rice. Selon eux, elle a omis d'unifier les deux visions contradictoires entre le Pentagone et le département d'État. Si la conseillère avait posé les bonnes questions et présenté un consensus au président, la faiblesse des renseignements sur l'Irak aurait fait surface.

Enfin, Halper et Clarke répertorient les dommages faits par les néoconservateurs aux intérêts des États-Unis. L'approche militaire unilatérale, « avec nous ou contre nous », a complètement isolé les États-Unis de plusieurs alliés importants, les obligeant à se servir de l'intimidation ou de la corruption auprès de plusieurs pays pour obtenir leur soutien. La justification utilisée pour envahir l'Irak, tels que les faux liens terroristes ou le fiasco des armes de destruction massive, a mis en cause l'intégrité du gouvernement des États-Unis. La détérioration de l'environnement de sécurité depuis le début de la « guerre contre la terreur » démontre que le programme des néoconservateurs a seulement réussi à rendre le monde encore plus dangereux et les États-Unis, moins capables d'assurer la sécurité mondiale. Les auteurs affirment que le terrorisme ne peut être éliminé exclusivement par la force militaire. L'histoire nous apprend que le terrorisme meurt seulement après que les enjeux sociaux ont été traités.

Les lecteurs qui remettent en question la position dominante des États-Unis sur l'échiquier mondial seront déçus par ce livre. Cependant, *America Alone* offre un coup d'œil intéressant sur le phénomène néoconservateur qui domine actuellement la politique étrangère américaine.

Le capitaine Pierre Saint-Amant *vient de terminer un baccalauréat dans le programme de formation universitaire de l'armée et il entame une spécialisation en vue d'une maîtrise. Il travaille à la Direction générale des carrières militaires.*

MDN, photo SL2006-0184-12 du caporal-chef Charles Barber, 1er Groupe de la Force navale permanente de l'OTAN (SNMG1)

L'équipe d'arraisonnement du *NCSM Iroquois* s'approche du pétrolier espagnol SPS *Marques de la Eensenada*.